



Onbegrensd begroten

**DAAN DE LEEUW, KRISTA BRUNS, JAN LUITEN VAN ZANDEN,
WIMAR BOLHUIS, FLIP DE KAM, JASPER LUKKEZEN,
EWOUT IRRGANG EN BERNARD TER HAAR**

DAARNAAST BIJDRAGEN VAN
**MAARTEN ALLERS, HARM RIENKS, SAM DE MUIJNCK,
MICHIEL BIJLSMA, WARD ROUGOOR, NILS VERHEUVEL,
BARBARA BAARSMA, ROEL BEETSMA, JOHAN GRAAFLAND, LEX HOOGDUIN,
GITA SALDEN, CATHERINE DE VRIES, SIJBREN CNOSSEN, BAS JACOBS,
ELINE VAN DEN BROEK-ALTENBURG, GERARD VAN DEN BERG,
EGBERT DOMMERING EN COEN TEULINGS**

Een eerlijke kans op een woning voor starters. Hoe regelen we dat?

Digitaal kennisgesprek over betaalbare en toegankelijke woningen voor koopstarters en huurders. Met Nic Vrieselaar (Rabobank), Carla Muters (NHG) en Hans Ton (Ministerie van BZK)



**AANMELDEN:
ESB.NU/WONEN** ▶



Toegankelijke Woningmarkt is een redactioneel project van ESB en vindt plaats met steun van de Nationale Hypotheekgarantie

Call for papers

Voor de komende **ESB**-nummers werkt de redactie aan de volgende thema's. Doet u mee? Bijdragen kan via het schrijven van een artikel.

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

April: *Schaarse arbeid*

Daarna: *Sociaal minimum*

Woningmarkt (dossier)

Ondernemersklimaat (dossier)



Inhoud

Actueel	98
Uitgelicht	100

Onbegrensd begroten

Inleiding: Extra publieke investeringen vereisen visie

ROBERT KLEINKNECHT

102

Rutte IV intensiveert historisch veel

DAAN DE LEEUW EN KRISTA BRUNS

104

Column: Rutte IV lijkt wel het tweede kabinet-Den Uyl

JAN LUITEN VAN ZANDEN

105

Rutte IV is het kabinet dat bij elkaar gekocht werd

WIMAR BOLHUIS

106

Kabinet-Rutte IV heeft stevigere en duidelijkere begrotingsregels nodig

WIMAR BOLHUIS, FLIP DE KAM EN JASPER LUKKEZEN

109

Column: Uitvoeringslessen van Rutte III voor Rutte IV

EWOUT IRRGANG

113

Programmatische aanpak ontbreekt bij welkome investeringen Rutte IV

BERNARD TER HAAR

114

Rechts stemmen verlaagt de lokale lasten niet

MAARTEN ALLERS EN HARM RIENKS

118

De economie doet het niet beter tijdens rechtse kabinetten

SAM DE MUIJNCK

122

Versnelde afbouw hypotheekrenteaftrek mogelijk maar geen wondermiddel

MICHIEL BIJLSMA, WARD ROUGOOR EN NILS VERHEUVEL

126

Kabinet – beken kleur voor een stabiele en veerkrachtige Europese economie

BARBARA BAARSMA, ROEL BEETSMA, JOHAN GRAAFLAND, LEX HOOGDUIN, GITA SALDEN EN CATHERINE DE VRIES

130

Belast alle werkelijke vermogensopbrengsten, net als andere landen

SIJBREN CNOSSEN EN BAS JACOBS

134

Naar een coronabeleid zonder lockdowns

BARBARA BAARSMA, ELINE VAN DEN BROEK-ALTENBURG, GERARD VAN DEN BERG, EGBERT DOMMERING EN COEN TEULINGS

138

Statistiek

142

Ceteris paribus

144





Actueel

Maart

17

NWO – Consultatiebijeenkomst onderzoeksprogrammering
Maatschappelijk Verdienvermogen

Studium Generale – Altruïsm: *What's in it for me?*
O.a. Philine van Overbeeke (EUR)

CREED/Tinbergen workshop – *Behavioral climate policy.*
O.a. Klaus Schmidt (Ludwig-Maximilians-Universität München)

UvA lezing – *Online prijsdiscriminatie: heeft iedereen zijn prijs?*
O.a. Joost Proost (UvA)

Goudsblom conferentie – *A tribute to Johan Goudsblom: long-term processes in human history.* O.a. Stephen Mennell (University College Dublin)

21

ERiM seminar – *When it's OK to use P-values to make dichotomous decisions.*
Daniël Lakens (Technische Universiteit Eindhoven)

Tinbergen seminar – *Two sides of gender: Sex, power and adolescence.*
O.a. Manisha Shah (University of California, Los Angeles)

23

ESB en NHG kennisgesprek – *Hoe maken we de woningmarkt toegankelijk en betaalbaar voor starters van nu en in de toekomst?* O.a. Nic Vrieselaar (Rabobank), zie esb.nu/wonen

24

Tinbergen seminar – *How much are individuals willing to pay to offset their carbon footprint? The role of information disclosure and social norms.* Joachim Schleich (Grenoble École de Management)

Pakhuis de Zwijger – *Pandemieprofiteurs: de crisis als kans voor coronacashers.* O.a. Jan-Hein Strop (Follow the Money)

25

CPB symposium – *Ongelijkheid en herverdeling.* O.a. Marnix van Rij (MinFin)

ERiM seminar – *How (not) to evaluate passenger routes, timetables and line plans.* Rolf van Lieshout (Technische Universiteit Eindhoven)

Tinbergen seminar – *Moral barriers to birth control access: how the pill changed Dutch women's lives – when religion did not get in the way.* Esmée Zwiers (Princeton University)

28

ERiM seminar – *Seeing the bigger picture? Ramping up production with the use of augmented reality.* Enno Siemsen (Wisconsin School of Business)

ILLEGALE KORTING

Persoonlijke data worden steeds vaker gebruikt voor prijsdiscriminatie. Zo kan een klantenkaart bijhouden wat je koopt en je op basis van deze gegevens persoonlijke aanbiedingen geven. Bij gebruik van een klantenkaart geef je hier expliciet toestemming voor, maar hoe zit dat bij webwinkels? Online is het makkelijker om gegevens te verzamelen en zo prijzen te personaliseren. In deze sessie wordt besproken welke voor- en nadelen de consument ondervindt en hoe ver webwinkels (zouden) mogen gaan in het toepassen van prijsdiscriminatie.

HERVERDELING

Naast het financieren van overheidsprojecten hebben belastingen ook een belangrijke rol in het tegengaan van ongelijkheid. In Nederland belastingen we inkomen progressief en bieden we de laagste inkomens financiële steun. In deze sessie presenteert Egbert Jongen (CPB en Universiteit Leiden) de resultaten van een onderzoek over inkomensongelijkheid tussen 1977 en 2019. Arjen Lejour (CPB) licht toe in welke mate ons belastingstelsel de inkomensongelijkheid vermindert. Na afloop van de presentaties is er ruimte voor discussie.

April

7

Tinbergen seminar – *River pollution abatement: decentralized solutions and smart contracts.* Jens Gudmundsson (Københavns Universitet)

Promotiebespreking: Wendy Wesseling

Disadvantaged youth & the labor market: struggles, setbacks, and successes

Wendy Wesseling

8 april 2022,

Tilburg University



Ondanks de krappe arbeidsmarkt hebben kansarme jongeren moeite om werk te vinden en te houden. Aangezien tekorten aan geschikte arbeidskrachten de economische groei drukken, is het van belang om deze onderbenutte groep te mobiliseren. Echter, juist kwetsbare jongeren zijn ondervetegenwoordigd in het activeringsbeleid, in de wetenschappelijke theorievorming én in het empirisch onderzoek. In mijn proefschrift beschrijf ik onder andere waarom kwetsbare jongeren hierin ondervetegenwoordigd zijn, en hoe hierin verandering te brengen is.

We bevinden ons in een vicieuze cirkel van geen beleid en geen onderzoek. Als onderzoek niet leidt tot betrouwbare en valide resultaten, tasten beleidsmakers in het duister bij het uitstippelen van beleid. Als interventies niet worden uitgevoerd, kan onderzoek potentiële effectiviteit ervan niet vaststellen. Daarbij komt dat vanwege de hoge uitval en kleine aantallen, het onderzoek naar kwetsbare jongeren minder kans heeft om gepubliceerd te worden.

Onderzoek naar de effecten van activeringsbeleid maakt vooral gebruik van administratieve en enquêtedata. Het gebruik van vragenlijsten, zonder dat de onderzoekers een vertrouwensband hebben, levert bij kwetsbare jongeren waarschijnlijk zowel onvoldoende als onbetrouwbare data

op. Met behulp van een meer kwalitatief onderzoek, waarbij er een band wordt opgebouwd en het niveau van de vragen aangepast kan worden aan de capaciteiten van de jongeren, zijn deze problemen deels te overkomen.

Daarnaast zouden er niet alleen harde, maar ook zachte uitkomsten van interventies gemeten moeten worden. Voor kansarme jongeren kan hun uittreding uit de arbeidsmarkt een symptoom zijn van een vaak meervoudige problematiek, zoals een verstandelijke beperking, een criminele voorgeschiedenis, schulden en psychosociale stoornissen. Deze factoren vergen interventies in zachte tussendoelen, zoals het verbeteren van het zelfvertrouwen, en het opbouwen van een gezond dag-nacht-

ritme. Wanneer deze tussendoelen worden genegeerd, kunnen interventies met positieve resultaten ondergewaardeerd worden.

De in mijn proefschrift besproken stappen zijn cruciaal om het activeringsbeleid voor kwetsbare jongeren op de lange termijn te verbeteren. Kwetsbare jongeren activeren is een proces van de lange adem. De kosten

van activatie staan in schril contrast tot de opbrengsten ervan – zeker gezien de toekomstige arbeidstekorten. Zoals Loesje al schreef: “Als de jeugd de toekomst heeft, moet je er ook goed voor zorgen.”



Promoties

Tilburg University

Lucas Avezum – *Essays on bank regulation and supervision.*
18 maart



Rijksuniversiteit Groningen

Dagmar Hattenberg – *Understanding the corporate entrepreneurial mindset: a multi-method approach to its nature and dynamics.*
7 april

Ya Gao – *The interaction between parents and children: three essays on family economics.* 14 april

Erasmus Universiteit Rotterdam

Mark van der Giessen – *Co-creating safety and security: essays on bridging disparate needs and requirements to foster safety and security.* 8 april



Vrije Universiteit Amsterdam

Malte Max – *Government tax rules and firm behaviour.* 25 maart

Universiteit Maastricht

Nina Karthaus – *Coopetition – collaboration between competitors: the role of intellectual property protection, knowledge spillovers and cooperative portfolios.* 23 maart



Afscheidsrede

Niels Noorderhaven – *International business: een vakgebied met toekomst* 25 maart, Tilburg University



Oratie

Bastiaan Starink – *Caring for tomorrow: a symbiosis between labor market, pensions and taxation.*
7 april, Tilburg University



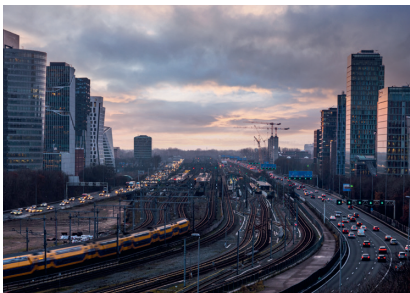


Uitgelicht

Financialisering Nederland

Vanaf 1995 tot en met 2020 groeiden de activa in de Nederlandse financiële sector van 600 procent van het bruto binnenlands product naar 1.400 procent. Via een *stock-flow*-model onderzoeken Muysken en Meijers welke factoren deze stijging kunnen verklaren. Een belangrijke factor blijkt de groeiende rol te zijn van Nederland als doorsluistland voor belastingconstructies. Vóór de financiële crisis droegen daarnaast ook banken sterk bij aan de groei door grote posities in de hypotheekderivaten te nemen. Sinds de financiële crisis is de rol pensioenfondsen toegenomen. Doordat de lage rente de waarde van hun toekomstige verplichtingen doet toenemen, moeten zij immers meer kapitaal aanhouden.

Muysken, J. en H. Meijers (2022) *Globalisation and financialisation in the Netherlands, 1995–2020*. UNIMERIT Working Paper, 2022-006.



Verplichtingen bijstand

Verplichtingen in de bijstand hebben geen duidelijk effect op de uitstroom naar werk. Dat concluderen Verlaet en Zulkarnain na een analyse van experimenten in een zestal steden, waarbij voor een groep deelnemers de arbeids- en re-integratieverplichtingen vervielen. Soms kan het effect van minder verplichtingen zelfs positief werken. In Utrecht bleek namelijk dat, na het experiment, een groter deel van de ontheffingsgroep een baan had gevonden in vergelijking met de controlegroep. Wel is het zo dat het experiment werd uitgevoerd tijdens de coronapandemie, waardoor niet meteen te zeggen valt of dergelijke resultaten ook buiten de pandemie zouden gelden.

Verlaet, T. en A. Zulkarnain (2022) *Vervolgonderzoek experimenten Participatiewet*. CPB Notitie, januari.

Minder in de file

Snelwegverbredingen in Nederland resulteren op korte termijn in aanzienlijke tijdsbesparingen. Dat concluderen Ossokina et al. op basis van een regressieanalyse van de verkeersstroom op plekken waar de snelweg is verbreed. De effecten van een snelwegverbreding hebben tot zes jaar na de verbreding een positief effect op de verkeersstroom, ondanks dat ook de hoeveelheid verkeer aanzienlijk toeneemt. De auteurs berekenen dat deze welvaartsvoordelen in de vorm van tijds-winst in de eerste zes jaar opwegen tegen veertig procent van de kosten van de snelwegverbreding.

Ossokina, I.V., J. van Ommeren en H. van Mourik (2022) *Do highway widenings reduce congestion?* Tinbergen Institute Discussion Paper, 2022-010/VIII.

Koophuis in cultuur

Niet alleen economische factoren, maar ook de cultuur bepaalt de vraag naar koopwoningen. Tot deze conclusie komen Huber en Schmidt met behulp van data over Europese migranten in de Verenigde Staten. Migranten uit herkomstlanden met een hoog huiseigenarenpercentage blijken in Amerika vaker een huis te kopen – na controle voor demografische en economische karaktereigenschappen. Zo verklaart een huizenbezitterscultuur vijf procent van de variatie in huiseigenaarschap onder tweede-generatiemigrant. En wanneer de partner uit hetzelfde herkomstland komt, is dit zelfs 39 procent.

Huber, S.J. en T. Schmidt (2022) *Nevertheless, they persist: cross-country differences in homeownership behavior*. Tinbergen Institute Discussion Paper, 2022-009/II.



Minder naa

De betalingsbereidheid voor voorzieningen zoals restaurants, bioscopen en cafés is door de coronapandemie licht afgenomen. Dat blijkt uit onderzoek van Van Vuuren, die daarvoor de huizenprijzen in Stockholm analyseerde in relatie tot de nabijheid van voorzieningen. Daar blijken huizen met veel voorzieningen in hun directe omgeving gemiddeld 1,9 procent in waarde te zijn gedaald ten opzichte

Handelsbaten Europese Unie

De handelsbaten van de Europese Unie leveren Nederland een 3,1 procent hoger bruto binnenlands product op. Dat berekenen Freeman et al. door de handel onder de huidige Europese regelgeving te vergelijken met een gemodelleerde situatie waarin de standaardregels van de Wereldhandelsorganisatie gelden. Nederland blijkt een van de landen te zijn die



ar het café

van huizen die relatief minder voorzieningen in de buurt hebben. In Zweden was de toegang tot voorzieningen tijdens de pandemie minder ingeperkt dan in de meeste andere Europese landen, wat kan betekenen dat de prijzen voor dergelijke huizen in landen als Nederland relatief meer dan 1,9 procent zijn gedaald.

[Vuuren, A. van \(2022\) Is there a diminishing value of urban amenities as a result of the COVID-19 pandemic? IZA Discussion Paper, 15025.](#)

het meest profiteert van de Europese handelsregels, omdat Nederland een klein land is waarin een groot deel van de economie wordt uitgemaaakt door import en export. Alle andere Europese landen, op Finland na, profiteren ook van deze Europese handelsregels.

[Freeman, D., G. Meijerink en R. Teulings \(2022\) Handelsbaten van de EU en de interne markt. CPB Notitie, januari.](#)

Schonere restaurants

Online beoordelingen van de hygiëne in restaurants kunnen tot schonere restaurants leiden. Dat blijkt uit onderzoek van Farronato en Zervas, die hiervoor gebruik maakten data van het Amerikaanse restaurantbeoordelingsplatform Yelp. De expliciete beoordelingen van de restauranthygiëne op Yelp beïnvloeden niet alleen de restaurantkeuze van andere consumenten, maar ook de acties van het restaurant zelf. Restaurants met op Yelp negatief beoordeelde hygiëne-categorieën worden bij daaropvolgende officiële hygiëne-inspecties (iets) beter op die categorieën beoordeeld.

[Farronato, C. en G. Zervas \(2022\) Consumer reviews and regulation: evidence from NYC restaurants. NBER Working Paper, 29715.](#)

Bankierssalaris valt tegen

De lonen in de financiële sector lijken overdreven hoog: werknemers in de financiële sector verdienen gemiddeld 12,9 procent meer dan in andere sectoren. Maar als er wordt gecontroleerd voor de hoeveelheid kapitaal en het opleidingsniveau in de sector, valt het loon juist relatief laag uit, zo laten Bertay et al. op basis van Nederlandse data laten zien. In de financiële sector wordt er driemaal zoveel ICT-kapitaal per werknemer gebruikt, en is de verhouding hoogopgeleiden tegenover laagopgeleiden tweemaal zo groot als in andere sectoren. Gecontroleerd voor deze factoren betaalt de financiële sector gemiddeld juist 3,6 procent minder dan andere sectoren.

[Bertay, A., J. Carreño Bustos, H. Huizinga et al. \(2022\) Technological change and the finance wage premium. CentER Discussion Paper, 2022-002.](#)

Duurzaam investeren

Landen die veel investeren in duurzaamheid, gemeten via de *sustainable development goals* (SDG), hebben ook een betere financiële positie. Dat blijkt uit onderzoek van Ten Bosch et al. De SDG-score van een land heeft een significant negatieve relatie met de spread van *credit default swaps* op de staatsobligaties van dat land, hetgeen duidt op een lager kredietrisico. Dit suggereert dat er voor landen niet alleen een ecologisch of sociaal argument bestaat om te investeren in SDG's, maar ook een financieel argument.

[Bosch, E. ten, M. van Dijk en D. Schoemaker \(2022\) Do the SDGs affect sovereign bond spreads? Netspar Discussion Paper, 01/2022/002.](#)



Discriminatiestimulans

Pogingen om discriminatie te verminderen door mensen te wijzen op het belang van inclusiviteit kunnen een averechts effect hebben. Dat tonen Dur et al. aan met een experiment. Willekeurige Noorse voetbalcoaches kregen een e-mail waarin er werd benadrukt hoe voetbalclubs een belangrijke rol spelen bij het bevorderen van inclusiviteit. Twee weken later werden er fictieve sollicitaties verstuurd waarin de naam op het CV afwisselend overkwam als Noors of niet-Noors. Sollicitanten met een buitenlandse naam kregen minder vaak een positieve reactie, en verrassend genoeg was dit effect het sterkst bij de coaches die deze mail ontvingen. De herinnering aan inclusiviteit lijkt dus de discriminatie te hebben vergroot.

[Dur, R., C. Gomez-Gonzalez en C. Nesslerer \(2022\) How to reduce discrimination? Evidence from a field experiment in amateur soccer. Tinbergen Institute Discussion Paper, 2022-005/VII.](#)

Extra publieke invest

Rutte heeft weinig op met visies. Dat bleek al in 2013, toen hij tijdens zijn H.J. Schoo-lesing aangaf niet te geloven in dergelijke “alomvattende blauwdrukken”. “Als je visie zoekt, moet je naar de oogarts”, zou hij later nog hebben toegevoegd.

In 2013 had dat nog een politieke camouflage-act kunnen zijn. Een visie uitdragen maakt immers ook kwetsbaar. En de tijdsgeest was toen in zijn voordeel: bezuinigingen sloegen de trom in heel Europa. Hij kon dus zijn politieke wens van een kleine overheid verwezenlijken, zonder zich kwetsbaar op te stellen.

Maar Ruttés schijnbare visieloosheid blijkt verrassend consistent. Ook nu de tijdsgeest ‘gedraaid’ is en de overheidsuitgaven in veel landen stijgen, valt onze premier nauwelijks te betrappen op een expliciet uitgedragen visie. In tegendeel, dezelfde Rutte die in zijn eerste twee kabinetten fors bezuinigde, laat het geld nu rollen.

Forse uitgavenverhoging

Rutte III kwam al met historische uitgavenverhogingen en lastenverlagingen ten opzichte van het basispad, en Rutte IV gaat hier nog eens ruimschoots overheen, zo laten Daan de Leeuw en Krista Bruns in dit nummer zien. Een opvallende agenda, zeker voor een centrumrechts kabinet. Jan Luiten van Zanden geeft in zijn column een aantal verklaringen voor deze begrotingsomezwaai.

De historisch hoge uitgaven lijken de prijs te zijn geweest die betaald moest worden voor het bereiken van een politieke deal, stelt Wimar Bolhuis. Het onderhandelt een stuk makkelijker als er voor elke politieke wens geld beschikbaar is. Die politieke beweeglijkheid – van forse bezuinigingen naar historische uitgaven – vormt het handelsmerk van Rutte. Te expliciete visies staan een dergelijke flexibiliteit in de weg.

Valt te billijken

Politiek kan het dus voordelen hebben om geen al te expliciete visies uit te dragen. Het is echter te betwijfelen of het economisch ook verstandig is.

Zo zou wat meer visie op de begrotingspolitiek geen kwaad kunnen. Tijdens zijn eerste twee kabinetten liet Rutte de kwakkelende economie met zijn bezuinigingen verder afkoelen (Jacobs, 2016). Nu kwam de forse geplande uitgavenverhoging op het moment dat de economie al weer flink groeide, na een dip in het eerste jaar van de coronapandemie. Olie op het vuur van de conjunctuur, zou je zeggen.

Toch is die procyclische begrotingspolitiek niet de grootste steen des aanstoots onder economen, een enkele uitzondering daargelaten (Gradus en Beetsma, 2021). Er lijkt een brede consensus te bestaan dat extra uitgaven noodzakelijk zijn voor de aanpak van de huidige maatschappelijke opgaven, zoals de energietransitie (FD, 2021).

Beheersbaar houden

Grotere zorgen zijn er over de doelmatigheid van de uitgaven. In de NRC (2022) waarschuwde een gemêleerde groep economen voor een miljardenverspilling, omdat

Rutte IV intensiveert historisch veel

DAAN DE LEEUW EN KRISTA BRUNS

104

Column: Rutte IV lijkt wel het tweede kabinet-Den Uyl

JAN LUITEN VAN ZANDEN

105

Rutte IV is het kabinet dat bij elkaar gekocht werd

WIMAR BOLHUIS

106

Kabinet-Rutte IV heeft stevigere en duidelijkere begrotingsregels nodig

WIMAR BOLHUIS, FLIP DE KAM EN JASPER LUKKEZEN

109

Column: Uitvoeringslessen van Rutte III voor Rutte IV

EWOUT IRRGANG

113

Programmatische aanpak ontbreekt bij welkome investeringen Rutte IV

BERNARD TER HAAR

114

eringen vereisen visie

het coalitieakkoord een loopje zou nemen met de begrotingsregels en een heldere visie op de effectiviteit van de uitgaven ontbeert.

In dit nummer doen Wimar Bolhuis, Flip de Kam en Jasper Lukkezen voorstellen voor stevigere en duidelijkere regels op macroniveau. Dat is geen overbodige luxe. Onvoorziene omstandigheden als een pandemie, oplopende energiekosten of militaire dreiging kunnen de begroting gemakkelijk op zijn kop zetten, zo hebben we de afgelopen jaren wel gezien. Een heldere visie op welke schuld we acceptabel vinden, kan voorkomen dat extra uitgaven de politieke oplossing worden voor elk probleem.

Ewout Irrgang van de Algemene Rekenkamer doet in zijn column ook handreikingen voor de begrotingen op departementsniveau.

Geld geen substituut voor visie

Naast een duidelijke visie op de begrotingsregels, ontbreekt in het coalitieakkoord vooral ook een visie op de geplande investeringen. De investeringsagenda is uitsluitend budgettair ingevuld, stelt Bernard ter Haar vast, maar niet inhoudelijk concreet gemaakt. Wat ontbreekt zijn uitvoerbare plannen en programma's waarmee de maatschappelijke doelen bereikt kunnen worden. Op basis van zijn beleidservaringen in het verleden, presenteert Ter Haar in dit nummer zeven handvatten voor hoe zo'n investeringsagenda inhoudelijk vorm kan krijgen.

Visie kan nog komen

Het gebrek aan expliciete visie in het coalitieakkoord is zorgelijk met het oog op de historische uitgaven. In het bedrijfsleven worden er CEO's om minder ontslagen.

Ook zonder een heldere eigen visie in het coalitieakkoord zou Rutte echter succesvol kunnen blijken. Maar dan moet zijn kabinet wel aan de slag. Een visie hoeft immers geen blauwdruk te zijn – ze kan ook gaandeweg ontstaan, als resultaat van een gezamenlijk overleg. Afgaande op zijn H.J. Schoo-lezing uit 2013, lijkt dat de weg die Rutte bij voorkeur ziet.

Een ding is helder: hoe we terug zullen kijken op Rutte IV zal afhangen van wat het met de historische uitgavenverhoging zal bereiken. Legt het kabinet de basis voor een duurzame economie en brede welvaartsverhoging, of betalen we straks met spijt de rekening van een historische, gaandeweg steeds verder oplopende miljardenverspilling?

Literatuur

FD (2021) Economen: klimaatmiljarden zijn paradepaardje. *Het Financieele Dagblad*, 15 december.

Gradus, R. en R. Beetsma (2021) *Nieuw kabinet laat alle budgettaire kaders los*. Artikel op www.mejudice.nl, 30 december.

Jacobs, B. (2016) *De rekening van Rutte*. Blog op www.esb.nu, 20 september.

NRC (2022) Economen: Rutte IV dreigt miljarden te verspillen. NRC, 9 januari.



ROBERT KLEINKNECHT

Vak- en eindredacteur

Rutte IV intensiveert historisch veel

Het kabinet-Rutte IV heeft een ambitieuze investeringsagenda. Maar zijn deze investeringen ook uitzonderlijk in historisch perspectief? Een vergelijking met de regeerakkoorden van de afgelopen vijftig jaar.

DAAN DE LEEUW

Beleidsmedewerker bij het Ministerie van Financiën

KRISTA BRUNS

Beleidsmedewerker bij het Ministerie van Financiën

We vergelijken de totale voorgenomen beleidsmatige uitgaven en de belastingmaatregelen voor de gehele regeerperiode van alle regeerakkoorden sinds het kabinet Den Uyl. Uitgangspunt zijn daarbij telkens de veranderingen ten opzichte van het lopende beleid – dat is het basispad. Als het kabinet meer wil uitgeven of minder wil belasten, dan noemen we dat intensivering. En als het kabinet minder wil uitgeven of meer wil belasten, dan noemen we dat bezuinigen of ombuigingen.

De informatie over de plannen komt uit de regeerakkoorden en de financiële bijlagen. Deze voornemens kunnen afwijken van het daadwerkelijk gevoerde beleid. Zo worden voorgenomen bezuinigingen in de praktijk vaak afgezwakt en hebben kabinetten met grote investeringsagenda's soms moeite om hun geld 'weg te zetten'. In de eerste jaren van Rutte III werden niet alle regeerakkoordmiddelen uitgegeven, hetgeen leidde tot een historisch hoge onderuitputting (MinFin, 2019). Het daadwerkelijke beleid laat zich echter lastig meten, omdat, wanneer regeerakkoordmiddelen eenmaal zijn overgeboekt naar de departementale begrotingen, deze moeilijk te onderscheiden zijn van de reguliere middelen.

De analyse start in 1973 (Den Uyl), omdat bij de kabinetten daarvoor regeerakkoorden en programma's vaak ontbraken, of omdat ze onvoldoende financiële gegevens bevatten. Overgangskabinetten zonder regeerakkoord – Balkenende III en Van Agt III – zijn niet meegenomen.

Voor de kabinetten Van Agt I tot en met Kok I is er alleen informatie beschikbaar over het eerste en laatste jaar. Hier zijn we ervan uitgegaan dat de intensivering of ombuigingen gedurende de kabinetsperiode in de tussentijdse jaren evenredig oplopen. Kijkend naar de regeerakkoorden waarvoor er wel data over de volledige periode beschikbaar zijn, lijkt dit een plausibel 'ingroeipad'.

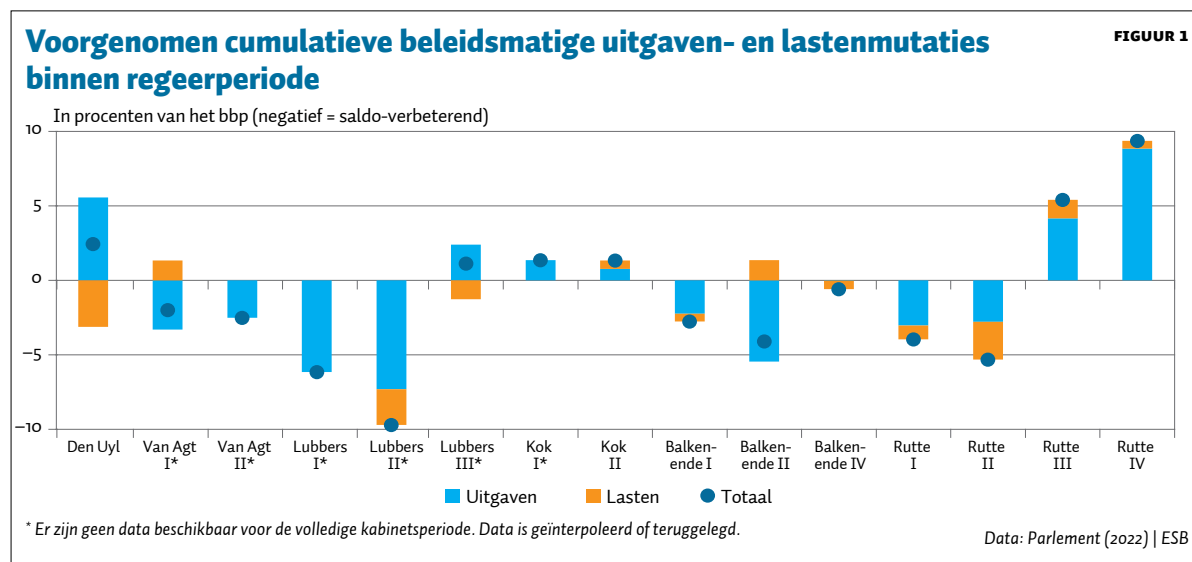
Resultaten

Om de omvang van de totale beleidsmatige intensivering en ombuigingen tussen kabinetten te vergelijken, drukt figuur 1 deze uit in een percentage van het bbp uit het startjaar van het kabinet. Figuur 1 laat zien dat de voorgenomen cumulatieve intensivering van Rutte IV voor de periode 2022–2025 bijna tien procent van het bbp bedraagt. Daarmee intensiveert Rutte IV netto het meest van alle onderzochte kabinetten, gevolgd door respectievelijk Rutte III en Den Uyl. De voorgenomen intensivering van Rutte IV kunnen dan ook met recht 'historisch' worden genoemd.

Literatuur

Ministerie van Financiën (2019) *Financieel jaarverslag 2019*. Te vinden op www.rijksfinancien.nl.

Parlement (2022) *Regeerakkoord en regeringsprogramma*. Overzicht te vinden op www.parlement.com.



De online-bijlage bij dit artikel presenteert een overzicht van de uitgaven en lastenmutaties in miljarden

Rutte IV lijkt wel het tweede kabinet-Den Uyl

Vriend en vijand zijn het er zeker over eens dat dit een bijzonder regeerakkoord is. Nooit eerder werden er zoveel extra uitgaven begroot – in het totaal voor de komende regeerperiode zo'n tachtig miljard (Coalitieakkoord, 2021). Niet alleen de absolute bedragen zijn indrukwekkend, ze zijn bovendien over een breed front verspreid – defensie, wonen, stikstof, klimaat, zorg, ontwikkelingssamenwerking. En dat terwijl het financieringstekort de afgelopen jaren door de coronasteunmaatregelen fors geweest is. De gevolgen zijn bovendien niet vooraf door het Centraal Planbureau doorberekend, en het tekort blijft alleen binnen de normen van het Stabiliteitspact door de fameuze inverdieneffecten (de verwachte hogere belastinginkomsten als gevolg van de beleidsmaatregelen) van stal te halen.

Is de Nederlandse overheid eerder ooit zo 'genereus' en 'ambitieuw' geweest? Er zijn jaren geweest – na de Tweede Wereldoorlog, en nog verder terug na de Franse bezetting – waarin de begrotingsdiscipline week voor de noodzaak van de wederopbouw. In beide gevallen was het tekort van de overheid fors, en werd er gepoogd om een nieuw begin te maken. Maar daarmee houdt de vergelijking wel op. Minister van Financiën Liefwinck keerde na de Tweede Wereldoorlog elk dubbeltje twee keer om, en bezuinigde in feite meer dan dat hij de uitgaven intensiverde, hetgeen overigens zijn populariteit alleen maar ten goede kwam.

Waar de ambities van Rutte IV eigenlijk nog het meest op lijken zijn die van het kabinet-Den Uyl van 1973–1977. Het toenmalige regeerakkoord voorzag in extra uitgaven van dertien miljard gulden, ofwel zo'n acht procent van het bruto nationaal product (bnp). Dit komt praktisch overeen met de extra uitgaven van tachtig miljard euro nu: eveneens acht procent van het bnp.

Het wonen stond in 1972 met 6,3 miljard gulden eenzaam aan de uitgavetop, op afstand gevolgd door 'de welvaartsverdeling in de wereld' met bijna twee miljard, terwijl ook onderwijs, welzijn, werkende jongeren en milieu fors meer mochten gaan kosten. Alleen op defensie werd er flink bezuinigd, maar deze uitgaven maakten toen 3,7 procent van het bnp uit, terwijl nu de NAVO-norm van twee procent nog niet eens in zicht is. De parallellen zijn onmiskenbaar: is nu met Rutte IV dan toch het tweede kabinet-Den Uyl aangetreden, dat er in de jaren zeventig niet van gekomen is?

Hoe komt een centrum-rechts kabinet aan zo'n genereus programma? Aan de ideologische bevolegheid van de premier – een centrale factor in de jaren zeventig – kunnen we wel voorbijgaan. Ik zie een aantal oorzaken. Ten eerste is er groot onderhoud te verrichten. Zwarte dossiers als klimaat, stikstof, wonen en defensie zijn in de afgelopen jaren systematisch verwaarloosd, waardoor er een inhaalslag noodzakelijk is. Ten tweede maken



JAN LUITEN VAN ZANDEN

Hoogleraar aan de Universiteit Utrecht

de extreem lage rentestand en de relatief gunstige financiële situatie het mogelijk om zich aan grote investeringen te committeren. Ten derde zijn, ook op Europees niveau, alle remmen zo goed als los. Na de financiële crisis van 2008 legde het Europese Stabiliteitspact nog beperkingen op die Nederland met graagte accepteerde. Als de voortekenen niet bedriegen dan staat ons op den duur de fiscale integratie van de Europese Unie te wachten (Vermeylen, 2021), en daar zullen de landen met omvangrijke schulden meer van profiteren dan de landen die hun financiën op orde hebben – dus waarom dan nog het beste jongetje van de klas willen zijn? Maar bovenal is er, tot

slot, de coronapandemie die de hele omgang met grote financiële operaties heeft veranderd, en die alle taboes op dat terrein doorbroken heeft. Nood brak wet, en tot onze verrassing kon men de wet zonder ernstige consequenties breken.

Maar hoe effectief zullen de forse extra uitgaven nu zijn? Fondsen en subsidies komen en gaan, en hebben vaak ook een oppervlakkig effect (zoals staatssecretaris Wiebes in 2016 al toegaf met betrekking tot de subsidies voor de elektrische auto (AD, 2016)). Een belangrijk verschil tussen Rutte IV en het kabinet-Den Uyl is dat de grote financiële uitgaven destijds vergezeld zijn gegaan van een serie wetten (Vermogensaanwasdeling, Grondpolitiek, Ondernemingsraden) die voor de echte hervormingen moesten zorgen. 'Wie wetten schrijft die blijft', zou het adagium kunnen zijn, maar zal dit kabinet in staat zijn om de voor het 'groot onderhoud' noodzakelijke wetgeving mogelijk te maken? De tijd dringt nu al.

En ten slotte is er het probleem van de conjunctuur. Het is in Den Haag zelden vier jaar achter elkaar zonschijn, en de ervaring leert dat een kabinet dat begint met zure bezuinigingen een grotere kans heeft om te eindigen met zoete maatregelen waarmee de achterban gepamperd kan worden. Het lijkt erop dat op hervormingen gerichte kabinetten als Rutte IV (en Den Uyl I) het andersom doen: beginnen met heel veel zoet – de geplande grote hervormingen met de daarbij behorende uitgaven – om daarna, halverwege de rit, door de volgende crisis te moeten ombuigen naar het zuur (zoals de eenprocentsoperatie van Duisenberg, ingezet in 1975). Na de hybris volgt er als zo vaak een ontzuivering. Maar gelukkig herhaalt de geschiedenis zichzelf nimmer...

Literatuur

AD (2016) *Staatssecretaris: Subsidies stekkerauto zijn voor niks*, 10 augustus. Te vinden op www.ad.nl.

Coalitieakkoord (2021) *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: Coalitieakkoord 2021–2025 – VVD, D66, CDA en ChristenUnie*. Te vinden op www.kabinetsoormatie2021.nl.

Vermeylen, K. (2021) *Hoogspanning in Brussel over nieuwe Europese belastingen*, 29 december. Te vinden op www.knack.be.

Rutte IV is het kabinet dat bij elkaar gekocht werd

Vaak wordt er gedacht dat politieke onderhandelaars ‘in het midden uitkomen’. Het regeerakkoord is dan een vertaling van de verkiezingsprogramma’s van formatiepartijen, gecorrigeerd voor hun onderlinge electorale verhoudingen. Is dit bij Rutte IV zo? En zo nee – wat vertelt dit dan over de politieke deal?

IN HET KORT

- De expansie van de overheidsuitgaven in het coalitieakkoord komt het dichtst bij de programma’s van GroenLinks en de PvdA.
- Op belastinggebied is het akkoord kariger dan de verkiezingsprogramma’s, bij Klimaat en Sociale Zekerheid royaler.
- Burgers ontvangen 11,4 miljard euro minder lastenverlichting dan beloofd, bedrijven juist 4,9 miljard euro minder lastenverzwaring.

WIMAR BOLHUIS

Universitair docent
aan de Universiteit
Leiden en hoofdeconoom
bij Ecorys

Mijn analyse richt zich op de verhouding tussen de verkiezingsprogramma’s van de vier formerende partijen en het coalitieakkoord. Dit doe ik door de doorrekening *Keuzes in Kaart* (KiK) van de verkiezingsprogramma’s van VVD, CDA, D66 en de ChristenUnie door het Centraal Planbureau (CPB, 2021a), gepubliceerd op 1 maart 2021, te vergelijken met de doorrekening van het coalitieakkoord 2021–2025 (CPB, 2022), dat naar buiten gebracht werd op 11 januari 2022.

Oorspronkelijk liet de coalitie het akkoord niet doorrekenen. Formateur Mark Rutte heeft dit alsnog verzocht, in reactie op een met brede steun aangenomen motie die het Kamerlid Van der Staaij (SGP) indiende bij het debat over het coalitieakkoord – en het planbureau wilde aan het verzoek voldoen (CPB, 2021b). In zijn analyse baseert het CPB zich niet zozeer op het coalitieakkoord, als wel op de budgettaire bijlage daarvan (Bureau Kabinetformatie, 2021a; 2021b).

De figuren in dit artikel tonen steeds de keuzes die VVD, CDA, D66 en ChristenUnie in KiK maakten, het gewogen gemiddelde daarvan, en de uitkomst in het doorerekende coalitieakkoord. Het gewogen gemiddelde volgt uit de 34 zetels die de VVD behaalde bij de Tweede Kamerverkiezingen, de 24 door D66, de 15 door het CDA, en de 5 door de ChristenUnie. Aldus zijn hun relatieve gewichten respectievelijk 0,436, 0,308, 0,192 en 0,064. Deze methode komt overeen met de methode gebruikt voor mijn vergelijking van het regeerakkoord van Rutte III in 2017 (Bolhuis, 2017), en voor mijn promotieonderzoek naar KiK’s voor de periode 1986–2017 (Bolhuis, 2018).

Verskillende basispaden

Door de lange formatieduur is dit keer een vergelijking moeilijker te maken tussen de doorrekeningen van de verkiezingsprogramma’s en het coalitieakkoord. De politieke keuzes in KiK en in het akkoord worden beide gepresenteerd als *afwijkingen* van een basispad voor de overheidsfinanciën, maar het zijn verschillende basispaden. KiK had als basispad de *Actualisatie Verkenning middellange termijn 2022–2025* (MLT) uit november 2020 (CPB, 2020). De CPB-analyse van het akkoord heeft als basispad de geactualiseerde MLT bij Prinsjesdag, aangevuld met de besluitvorming na de Miljoenennota 2022 (CPB, 2021c). Bij de doorrekening van de verkiezingsprogramma’s kende het basispad in 2025 een EMU-saldo van –1,2 procent van het bruto binnenlands product (bbp) en een EMU-schuld van 59,7 procent van het bbp. Bij de formatie was dit respectievelijk –0,7 en 54,0 procent van het bbp.

Spenderen van betere schuldpositie

De economische vooruitzichten zijn tijdens de lange onderhandelingen verbeterd, en dat is in het coalitieakkoord terug te zien. We weten dat politici tijdens de formatie op de tussentijdse verbeterde vooruitzichten voor de overheidsfinanciën met enige expansiedrift reageren (Bolhuis, 2018). Deze huidige formatie bewijst dit wederom – de schuldquoteverbetering van 5,7 procentpunt in het basispad is nadrukkelijk ‘benut’. Netto wil de coalitie in 2025 26,1 miljard euro extra spenderen ten opzichte van het basispad.

Deze ongekennde expansie van de overheidsuitgaven stond niet in de verkiezingsprogramma’s van de regeringspartijen (figuur 1). De coalitie geeft 62 procent (!) meer uit dan de koploper ChristenUnie van plan was, die de collectieve uitgaven in KiK met 16,1 miljard wilde verhogen. Opmerkelijk genoeg zijn de twee partijen waarvan het budgettaire kader het meeste leek op het nieuwe coalitieakkoord – GroenLinks (29,2 miljard) en de PvdA (33,3 miljard) – de partijen die samen niet mee mochten onderhandelen.

Verslechtering EMU-saldo

In het akkoord is er gekozen om fors veel extra overheidsuitgaven te gaan doen die het bedrijfsleven en de agrarische sector steunen bij transities – denk aan de groene industriepolitiek en de stikstof-uitkoop via het nieuwe Klimaatfonds (35 miljard euro) en het Stikstoffonds (25 miljard euro) – zonder dat dit in de verkiezingscampagne aangekondigd werd. De belastingen worden daarentegen veel beperkter aangepast, hoewel dit een doelmatiger instrument dan de subsidies kan zijn om de doelen te bereiken.

De uitgavenkeuzes ziet men op meerdere manieren terug. Veel extra spenderen en dit niet dekken met een lastenverhoging vergroot vanzelfsprekend het EMU-saldotekort. Uit figuur 2 blijkt dat het coalitieakkoord uitgaat van een saldo van $-2,7$ procent van het bbp in 2025 – dus beduidend hoger dan de $-1,9$ procent van het bbp die coalitiepartijen gezamenlijk voorstelden in KiK. De EMU-schuldquote eindigt met $56,1$ procent van het bbp juist lager dan de $60,8$ procent van het bbp, door de verbeterde uitgangspositie in het basispad. De stijging gaat met $2,1$ procentpunt wel fors *sneller* dan het gewogen coalitiegemiddelde van $0,55$ procentpunt in KiK, door de fors hogere uitgavenimpuls – zie de bijlage bij de online versie van dit artikel.

Lasten van burgers en bedrijven

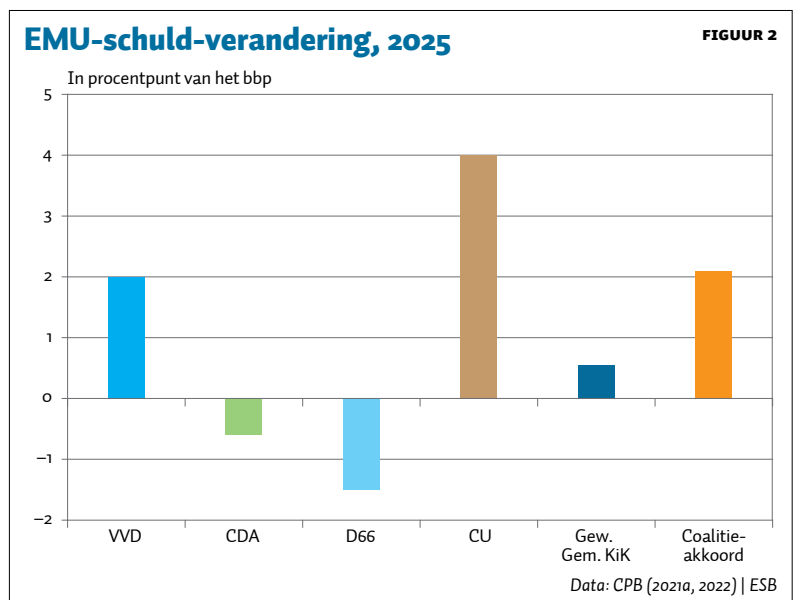
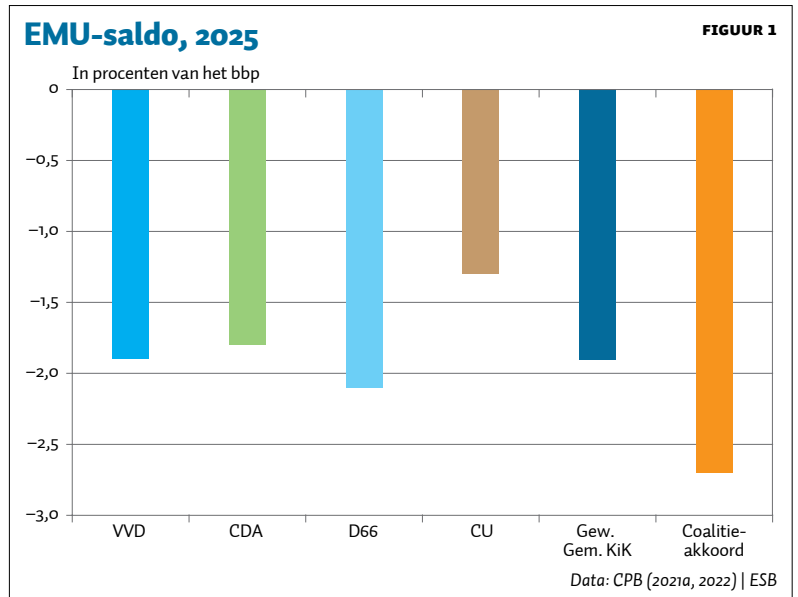
Uit mijn promotieonderzoek, waarvoor ik de partijkeuzes in de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's vergeleek met de opvolgende regeerakkoorden over de periode 1986–2017, bleek dat de beloofde lastenverlichtingen voor burgers in de regel niet volledig worden nagekomen, en dat lastenverzwaringen voor bedrijven vaak niet doorgaan (Bolhuis, 2018). Geldt dit ook voor dit coalitieakkoord van Rutte IV?

Figuur 3 geeft de beleidsmatige lastenontwikkeling voor gezinnen weer. De lastenverlichting van $1,4$ miljard euro in het coalitieakkoord is vooral beperkt als die vergelekt met de beloftes van de VVD ($9,4$ miljard) en het CDA ($5,6$ miljard). De beloftes van D66 zijn lastig te vergelijken aangezien de partij het sociaalzekerheids- en belastingstelsel volledig wilde omgooien. Maar het verschil is groot en duidelijk. Gezinnen krijgen $11,4$ miljard euro minder lastenverlichting dan het gewogen coalitiegemiddelde in KiK.

De vervolgvraag is uiteraard wat de beleidsmatige lastenontwikkeling voor bedrijven doet. Figuur 4 geeft overtuigend weer dat de afgesproken stijging van $1,3$ miljard euro in het coalitieakkoord aanzienlijk achterblijft bij de beloftes in KiK. D66 beloofde $13,5$ miljard hogere lasten, ChristenUnie $9,5$ miljard, CDA $3,5$ miljard en VVD $1,7$ miljard. De lasten stijgen uiteindelijk minder dan bij de laagvlieger van de coalitie op dit gebied: de VVD. Bedrijven krijgen $4,9$ miljard euro minder lastenverzwaring dan het gewogen coalitiegemiddelde in KiK. Per saldo blijven de totale beleidsmatige lasten overigens ongewijzigd ten opzichte van het basispad (ook in de online-bijlage).

Bij dit coalitieakkoord blijft zo de wetmatigheid staan dat de lastenverlichtingen voor burgers beduidend achterblijven bij de gemiddelde verkiezingsbeloftes in KiK, net als omgekeerd de lastenverzwaringen voor bedrijven. De aanzienlijke lastenverhogingen op vermogen en winst en op milieu, die D66 ($15,3 / 6,3$ miljard) en in mindere mate de ChristenUnie ($8,0 / 5,2$ miljard) wilden, haalden het regeerakkoord niet. Per saldo dalen de lasten op vermogen en winst en op het milieu nu allebei met $0,1$ miljard euro – met de aantekening dat het CPB de introductie van een oplopende CO₂-minimumprijs en de aanscherping van de CO₂-heffing voor de industrie niet mee kon nemen.

De VVD en het CDA wonnen het gevecht om de lastenontwikkeling (zie ook de online-bijlage). Hoewel de



inkomensongelijkheid door het akkoord daalt, doet het eigenlijk niets met de vermogensongelijkheid.

Voor de volledigheid moet gezegd worden dat het demissionaire kabinet na de algemene politieke beschouwingen de lasten voor gezinnen en op inkomen en winst met $0,5$ miljard verlaagde, en voor bedrijven en op vermogen en winst met $1,8$ miljard verhoogde: het basispad wijzigde zich dus tussentijds.

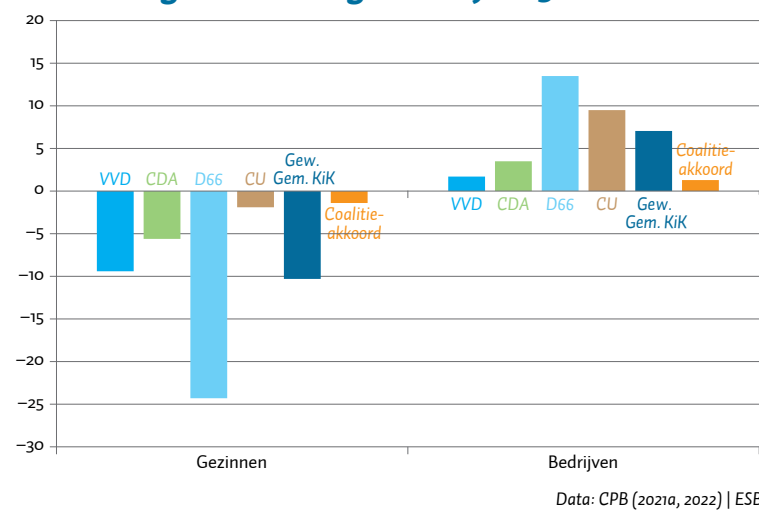
Uitgavenposten

Het politieke wisselgeld blijkt, ergens in de ruim negen maanden tussen KiK en het akkoord, een majeure omslag te zijn geweest naar een radicale uitgaven- en investeringsinzet. Twee uitgavenposten die voor D66 en de ChristenUnie belangrijk zijn, illustreren deze uitruil goed. Namelijk Klimaat en Milieu, waar $4,8$ miljard euro meer heengaait dan het gewogen coalitiegemiddelde, en Sociale Zekerheid met $5,3$ miljard euro extra.

Verder vallen in KiK de extra grote bedragen op voor Onderwijs ($2,7$ miljard euro) en het Openbaar Bestuur

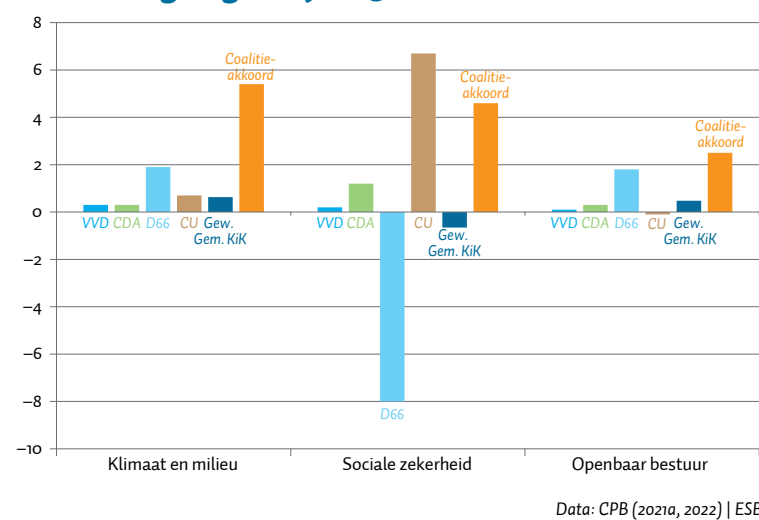
Verandering beleidsmatige lasten, 2025

FIGUUR 3



Verandering uitgaven, 2025

FIGUUR 4



(2,0 miljard euro) ten opzichte van het coalitiegemiddelde. De tweede is een toevoeging aan het gemeente- en provinciefonds, om de decentrale overheden tegemoet te komen in hun budgettaire problematieken met betrekking tot de jeugdzorg en het sociaal domein, en in de kosten voor de uitvoering van het Klimaatakkoord. Maar ook de uitgavencategorieën Defensie, Veiligheid, Bereikbaarheid, Internationale Samenwerking en Overdrachten aan bedrijven krijgen voor 2025 beduidend meer budget toegewezen dan te verwachten op basis van de doorgerekende programma's (online-bijlage).

Politieke uitruil

In historisch perspectief gaat het om forse budgettaire veranderingen en koerswijzigingen tussen KiK en de formatie-gesprekken. Tijdens deze langste formatie ooit hebben de financieel-economische standpunten van de partijen zich sterk gewijzigd, mogelijk door het verbeterde basispad, de lage-renteomgeving en de wens om de *politieke deadlock* te doorbreken.

Het CPB is in zijn doorrekening zeer kritisch op de maatregelen in het akkoord om structureel de zorguitgaven

om te buigen, en keurt 2,9 miljard euro nu niet goed. Daardoor stijgt ook uitgavencategorie Zorg ten opzichte van het – na de begrotingsbesluitvorming alweer met 0,6 miljard euro opgehoogde – basispad. Desalniettemin is de coalitie voornemens om de stijgende zorguitgaven te remmen.

Het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte heeft zeer beperkte invloed gehad op het financiële kader van het coalitieakkoord, gelet op de enorme incidentele, langjarige en al dan niet structurele uitgavenverhogingen, maar het advies om de zorguitgavenontwikkeling structureel af te buigen lijkt met succes gegeven (Rijksoverheid, 2020).

Conclusie

Vanuit het macro-economische perspectief is aan de lastenkant van de rijksbegroting door de coalitie-Rutte IV gekozen voor een praktische *standstill*, ondanks grote verkiezingsbeloftes tot belastingverhogingen voor bedrijven, vermogenden en vervuilers, en een lastenverlichting voor burgers.

Vanwege de verbeterde uitgangspositie van de staats-schuld, de lage rente en de politieke deadlock lijken de coalitiepartijen, tijdens de langste formatie ooit, ergens besloten te hebben tot een politieke ommezwaai: een radicale uitgaven- en investeringsinzet.

Na deze uitruil poogt men de gewenste grote transitie anders te bereiken, door de inzet van nieuwe fondsen als het Klimaat- en transitiefonds (35 miljard euro) en het Stikstofonds (25 miljard euro) en het omgevormde, opgehoogde Mobiliteitsfonds (7,5 miljard euro extra).

Het akkoord gaat op bijna elke uitgavencategorie verder dan het gewogen gemiddelde van de doorgerekende programma's van de VVD, D66, CDA en ChristenUnie. In de kern lijkt dit coalitieakkoord 'bij elkaar gekocht' – of eigenlijk geleend – door veel meer begrotingsruimte beschikbaar te stellen, waarmee er tegemoet kon worden gekomen aan veel, al dan niet nieuwe, uitgavenwensen, en zo bereikte men een politieke deal. Het is twijfelachtig in hoeverre dit 'handwerksucces' ook praktisch uitvoerbaar en economisch verstandig zal zijn.

Literatuur

Bolhuis, W.D. (2017) De verkiezingsbeloftes versus het regeerakkoord van Rutte III. ESB, 102(4755), 523–525.

Bolhuis, W.D. (2018) Van woord tot akkoord: een analyse van de partijkeuzes in CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden, 1986–2017. Proefschrift, Universiteit Leiden.

Bureau Kabinetsformatie (2021a) Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: coalitieakkoord 2021–2025 VVD, D66 CDA en ChristenUnie. 15 december. Te vinden op www.kabinetsformatie2021.nl.

Bureau Kabinetsformatie (2021b) Budgettaire bijlage coalitieakkoord 2021–2025, 15 december. Te vinden op www.kabinetsformatie2021.nl.

CPB (2020) Actualisatie Verkenning middellange termijn 2022–2025. CPB Raming, november.

CPB (2021a) Keuzes in Kaart 2022–2025; economische analyse van verkiezingsprogramma's. CPB, maart.

CPB (2021b) Brief aan de formateur inzake doorrekening coalitieakkoord, 21 december. Te vinden op www.kabinetsformatie2021.nl.

CPB (2021c) Actualisatie Verkenning middellange termijn 2022–2025. Opgenomen in de MEV 2022. CPB Raming, september.

CPB (2022) Analyse coalitieakkoord 2022–2025. CPB Notitie, januari.

Rijksoverheid (2020) Koers bepalen: kiezen in tijden van budgettaire krapte. Rapport 16e Studiegroep Begrotingsruimte, oktober. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Kabinet-Rutte IV heeft stevigere en duidelijkere begrotingsregels nodig

Het kabinet-Rutte IV wil een historische 75,1 miljard meer uitgeven dan voorzien in de miljoenennota voor 2022. Er mogen voor dit expansieve begrotingsbeleid dan goede argumenten zijn, maar het leidt wel tot zorgen over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën bij tegenvallers. Welke stappen kan het kabinet zetten om deze zorgen te verminderen?

IN HET KORT

- Zorg dat de in het coalitieakkoord geplande uitgaven passen bij het zelf geïntroduceerde ‘begrotingsanker’.
- Voeg ‘waarschuwingslichten’ toe die aangeven of bijsturing nodig is, inclusief een ‘uitgavenrem’ bij een langdurig hogere inflatie.
- Ontwerp strikte en expliciete regels voor de governance van de nieuwe investeringsfondsen.

WIMAR BOLHUIS

Hoofdeconoom van Ecorys en universitair docent aan de Universiteit Leiden

FLIP DE KAM

Emeritus hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen

JASPER LUKKEZEN

Hoofddirecteur van ESB en universitair docent aan de Universiteit Utrecht

Blijkens het coalitieakkoord van VVD, D66, CDA en ChristenUnie zal het kabinet-Rutte IV in de periode 2022–2025 cumulatief 75,1 miljard euro méér gaan uitgeven dan is voorzien in de meerjarenramingen van de *Miljoenennota 2022* (Coalitieakkoord, 2021a). Tegenover intensivering van cumulatief 75,6 miljard euro staan bezuinigingen van slechts 0,5 miljard (tabel 1). De sterke expansie van de overheidsuitgaven stond niet in de verkiezingsprogramma's van de coalitiepartijen (Bolhuis, 2022; in dit nummer). Vaststaat dat er sinds 1989 geen net aangetreden kabinet is geweest dat een dergelijke sterke uitgavenverhoging heeft afgesproken ten opzichte van het voorliggende basispad (figuur 1). En daar bovenop creëert de oorlog in Oekraïne nu nog eens extra budgettaire druk via oproepen tot compensatie voor gestegen grondstofprijzen en hogere defensieuitgaven.

Het is duidelijk dat het advies van de ambtelijke Studiegroep Begrotingsruimte (2020) – “er is geen ruimte voor per saldo [structurele] extra uitgaven of lastenverlichting” – weinig gewicht in de schaal heeft gelegd bij de formatiebesprekingen. Door de resulterende begrotingstekorten loopt, op de middellange en lange termijn, de overheids-schuld op, volgens het Centraal Planbureau (CPB) naar minstens 75, tot mogelijk wel 92 procent van het bruto binnenlands product in 2060 (CPB, 2022).

Nu bestaan er goede, de welvaart verhogende redenen om de publieke uitgaven in Nederland te verhogen, zelfs al versterken ze de huidige hoogconjunctuur. Zo heeft de infrastructuur door eerdere bezuinigingen achterstallig onderhoud opgelopen (ARK, 2021), vergt de stapsgewijze overgang naar een klimaatneutrale economie een actief overheidshandelen, en moet de dalende trend in de kwaliteit van het onderwijs (Tweede Kamer, 2020) worden omgekeerd. Ook baart de oplopende schuldquote zelf niet direct zorg door de voorsnog structureel lagere renteniveaus en de toenemende wereldwijde vraag naar hoogwaardig schuldpapier.

Maar de oplopende schuldquote dient wel vergezeld te gaan van stevige en duidelijke begrotingsregels, om te voorkomen dat de overheidsfinanciën op termijn uit de rails lopen en om burgers en bedrijven vastigheid te geven bij beslissingen over consumptie, productie en investeringen ter ondersteuning van een duurzame economische ontwikkeling (Eyraud et al., 2018; De Haan en Sterks, 1987). Ook verstevigen heldere begrotingsregels het vertrouwen van partijen die actief zijn op de geld- en kapitaalmarkt. Dat is belangrijk nu het zojuist aangetreden kabinet het beroep op die markten flink vergroot.

In dit artikel bespreken we de begrotingsregels die het nieuwe kabinet hanteert, en formuleren we aanbevelingen om deze te verbeteren. We zetten daartoe de regels uit het coalitieakkoord af tegen ons advies uit juni (De Kam et al., 2021) en tegen de geldende Europese begrotingsregels, en reflecteren daarna op de huidige zorgen over de oplopende inflatie en het breed inzetten van fondsen (Kalshoven, 2021; NRC, 2022).

Het gekozen spoor is niet consistent

Eerder beargumenteerden wij dat er in de kabinetsperiode 2022–2025 tot vijftig miljard euro extra begrotingsruimte is, mits de nieuwe uitgangspunten voor het begrotingsbeleid voorkomen dat politici van het pad raken (De Kam et al., 2021).

Het financiële kader van het coalitieakkoord neemt een deel van onze aanbevelingen en argumenten over. Er wordt gestuurd op één centrale begrotingsnorm, te weten het structurele EMU-saldo (Coalitieakkoord, 2021b). De hoogte van die norm wordt conform ons advies bepaald aan de hand van een verstandig niveau wat betreft de overheidsschuld op de langere termijn van zestig procent van

Financieel beeld coalitieakkoord, in miljarden euro's

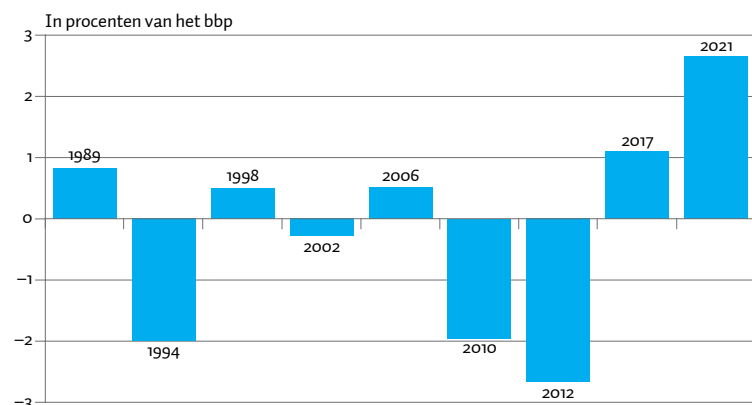
TABEL 1

	2022	2023	2024	2025	cumulatief	structureel
Uitgavenverhoging	6,5	15,9	24,8	27,9	75,1	12,8
Lastenverlichting	0,0	1,4	1,4	1,7	4,5	0,5
Saldooverslechtering	6,5	17,3	26,3	29,5	79,6	13,3

Bron: Tweede Kamer (2021) | ESB

Verandering geplande uitgaven in laatste jaar kabinetsperiode ten opzichte van basispad

FIGUUR 1



Data: CPB | ESB

het bruto binnenlands product (bbp), op basis van een veronderstelde nominale rentevoet van nul procent en een nominale groei van het bbp van drie procent per jaar. Het resulterende tekort van 1,75 procent van het bbp is een duidelijk spoor voor het begrotingsbeleid. Doordat het CPB bij ongewijzigde voortzetting van het beleid voor 2025 een structureel tekort van 0,9 procent van het bbp voorzag, bood dit nieuwe begrotingsanker budgettaire ruimte ten grootte van ex post 0,85 procent van het bbp: grofweg 7 à 8 miljard euro.

Frappant is echter dat de coalitie volgens de doorrekening van het CPB (2022) met de huidige begroting koerst op een veel hoger structureel saldo dan het eigen doel. Het planbureau komt op een saldo van -3,1 procent van het bbp. Ten opzichte van het nieuwe begrotingsanker dat in het coalitieakkoord staat beschreven (1,75 procent van het bbp) gaapt hier een structureel budgettair gat van ex post twaalf à dertien miljard euro.

Een belangrijke verklaring voor het verschil tussen het anker en het gekozen structurele saldo ligt in de instelling van een aantal fondsen, die volgens het coalitieakkoord niet structureel zijn – maar die het CPB wel als zodanig beschouwt.

De discrepantie in de keuze voor het structurele saldo herhaalt zich bij het schuldniveau. In het financiële kader van het coalitieakkoord wordt er, conform ons advies, gekozen voor een stabiel niveau van de overheidsschuld op de langere termijn van zestig procent van het bbp. Volgens het CPB (2022) loopt de overheidsschuld door de plannen van Rutte IV echter op naar minstens 75 tot mogelijk wel 92 procent van het bbp in 2060.

Voorsorteren op andere Europese regels

Zowel met de keuze voor een begrotingsnorm van -1,75 procent van het bbp, als met die voor een structureel saldo van -3,1 procent van het bbp, breekt het kabinet met de Europese begrotingsregels uit het Stabiliteits- en Groei-pact. De norm voor het feitelijke tekort (hoogstens drie procent van het bbp) wordt losgelaten. Wel houdt de coalitie vast aan de maximale schuldquote van zestig procent van het bbp, als anker om op termijn naar toe te werken. Ook heeft Nederland zich in afspraken met de Europese Commissie tot nu toe gecommitteerd aan een maximaal structureel tekort van 0,5 procent van het bbp (de middellangetermijndoelstelling.) De coalitie legt de lat voor het structurele tekort nu maar liefst 1,25 procentpunt van het bbp hoger.

Met deze keuzes sorteert het nieuwe kabinet nadrukkelijk voor op een aanpassing van dat Stabiliteits- en Groei-pact, waarvoor de Europese Commissie naar verwachting over enkele maanden wijzigingsvoorstellen presenteert. Het kabinet kiest daarbij een heel andere positie dan zijn voorgangers in het lopende Europese debat over de vernieuwing van het Stabiliteits- en Groei-pact.

Opvallend is dat het kabinet aan deze fundamentele koersverandering weinig woorden vuil maakt. De Europese ankers voor het tekort en de schuld worden niet meer genoemd in de Startnota van minister Kaag (Tweede Kamer, 2021), en over de middellangetermijndoelstelling wordt slechts summier opgemerkt: “In het aankomende Stabiliteitsprogramma zal Nederland moeten aangeven wat de nieuwe MTO-doelstelling voor de komende jaren wordt.”

De stiefmoederlijke behandeling van de ommezwaai in het begrotingsbeleid is om twee redenen bezwaarlijk. Ten eerste laat de coalitie, door geen afstand te nemen, onduidelijkheid voortbestaan over de eigen begrotingsankers en -regels. Ten tweede zal het kabinet hoogstwaarschijnlijk na de onderhandelingen in Brussel over de middellangetermijndoelstelling strikt genomen nog een bezuiniging of lastenverzwaring door moeten voeren. Komt men uit op een doelstelling van -1,0 procent van het bbp (conform de aanbeveling van de Studiegroep Begrotingsruimte), dan zal het kabinet voor negentien à twintig miljard euro een combinatie van uitgavenbeperkingen en lastenverzwaringen moeten vinden.

Ontbrekende risicodrempels

Terwijl het kabinet ons advies voor een aanzienlijk expansiever begrotingsbeleid overneemt, introduceert het de drie door ons voorgestelde waarschuwingslichten niet (De Kam et al., 2021). Deze waarschuwingslichten signaleren wanneer economische of marktontwikkelingen tot een tussentijdse aanpassing van de begroting nopen, en bieden een noodzakelijk tegenwicht bij het voorgenomen expansiever begrotingsbeleid.

In juni schreven wij dat de begroting zou moeten worden herzien wanneer – en het liefst al vóórdat – de reële rentes boven de groeivoet uitstijgen, als de Nederlandse overheidsschuld boven het Europees gemiddelde uitkomt en als de Nederlandse lopende rekening negatief wordt. Ingrijpen bij deze signalen voorkomt al te dure schuldfi-

nanciering, en afhankelijkheid van de stemming op financiële markten in het eurogebied en daarbuiten. Met de huidige oplopende inflatie verdient het instellen van een vierde risicodrempel overweging (kader 1).

Begrotingsfondsen binnen budgettaire kader

De instelling van begrotingsfondsen door het kabinet is een van de redenen dat het structurele begrotingstekort waarop het CPB uitkomt (3,1 procent) hoger is dan het nieuwe begrotingsanker van het kabinet (1,75 procent). Een voorname rol is toebedacht aan het Klimaat- en transitiefonds (35 miljard tot 2030) en het Stikstofonds (25 miljard tot 2035). Met deze fondsgelden wil Rutte IV grote maatschappelijke opgaven aanpakken.

Economisch horen de middelen voor de begrotingsfondsen echter wel onder het algemene budgettaire kader te vallen. Een begrotingsfonds is namelijk geen aparte spaarpot met geld, maar simpelweg een post in de overheidsboekhouding die aangeeft dat aan een gegeven doel een bepaald bedrag mag worden besteed. Bijzonder aan begrotingsfondsen is slechts dat de daadwerkelijke besteding niet in het begrotingsjaar zelf hoeft te gebeuren. Reguliere middelen die aan het einde van het begrotingsjaar overblijven, gaan terug naar het Ministerie van Financiën, middelen in een fonds blijven beschikbaar voor de doelen van het fonds.

Het afzonderen van de bestedingen uit de begrotingsfondsen van andere overheidsuitgaven, is vanuit het perspectief van houdbare overheidsfinanciën onzinnig. Zowel reguliere als fondsuitgaven worden uit de reguliere belastingopbrengst gefinancierd en als er daarvoor geleend wordt dan doet dezelfde juridische entiteit, de overheid, dat. De Europese boekhoudregels voor de overheid, het Europees Stelsel van Rekeningen, kennen daarom ook geen aparte behandeling van fondsen.

Wel is het mogelijk om investeringsuitgaven als tijdelijk, en niet structureel, te classificeren. Eenmalige uitgaven tellen bij het bepalen van het structurele begrotingssaldo niet mee. Het kabinet maakt hier gebruik van en classificeert de uitgaven in de fondsen als tijdelijk. Wat opmerkelijk is omdat het CPB (2022) inschat dat het Klimaat- en Transitiefonds en het Stikstofonds een permanent karakter hebben. Dit gezien de geplande lange looptijd van deze fondsen, maar ook omdat de kans groot is dat ze langer in de tijd doorlopen wegens onder-uitputting, onder andere door tekorten aan gekwalificeerd personeel om alle voorname binnen de planperiode uit te voeren.

Nu de fondsuitgaven hoogstwaarschijnlijk voor een aanzienlijk deel een permanent karakter hebben, past het niet om deze middelen buiten het structurele kader, behorende bij een tekort van 1,75 procent, te plaatsen, zoals het coalitieakkoord voorstelt. Ook vanuit het perspectief van houdbare overheidsfinanciën zijn de middelen in de fondsen dan reguliere uitgaven. Deze dienen als zodanig geboekt te worden.

Noodzaak begrotingsfondsen

De belangrijkste vraag bij een begrotingsfonds is of het fonds wel nodig is. Hiervoor moeten er drie vragen worden beantwoord.

Risicodrempel voor inflatie

KADER 1

In januari stond de consumentenprijsindex (cpi) op 6,4 procent, en de geharmoniseerde index van consumentenprijzen (hcip) op 7,6 procent (CBS, 2022). Dit was het hoogste inflatiepeil in veertig jaar. De oplopende inflatie was door de coalitie niet voorzien, maakt de koopkrachtberekeningen achterhaald, en beïnvloedt de productie en consumptie.

De hoger dan verwachte inflatie vormt geen directe bedreiging voor de gezondheid van de overheidsfinanciën – de inflatie zal via de loon- en prijsbijstellingen aan de ene kant leiden tot hogere nominale overheidsuitgaven, terwijl aan de andere kant ook de inkomsten van de overheid boven verwachting groeien. Maar een expansieve overheid die zich in haar beleid niets van de inflatie aantrekt, zal deze verder opstuwten, met onbedoeld grote gevolgen voor de inkomensverdeling en de allocatie van schaarse middelen in de economie. En mocht de overheid voor de gestegen energieprijzen willen compenseren, dan leidt dat waarschijnlijk tot hogere inflatie.

Het stabiliseren van de prijsopdriving voor burgers en bedrijven, met uitgavenverlagingen en/of belastingverhogingen, is geen revolutionair idee. Zowel de klassieke als de keynesiaanse school adviseert het, en zelfs volgens de ruimhartige moderne monetaire theorie moeten overheden de inflatie beteugelen door hogere belastingen of door het nemen van loon- en prijsmaatregelen (Meijers et al., 2021).

Wij stellen daarom een risicodrempel van zeven procent voor de meerjarige raming van de inflatie (hicp) voor. Is de raming van de inflatie meerjarig hoger, dan zouden een vermindering van de voorgestelde uitgaven en een verhoging van de belastingen moeten worden overwogen. Concreet kan dit een rol gaan spelen bij het maken van de begroting voor 2024. Als dan de inflatie niet gedaald is, zou het kabinet de thans voorziene saldooverslechtering van respectievelijk 26,3 miljard euro in 2024 en 29,5 miljard euro in 2025 moeten heroverwegen om de economie af te laten koelen.

Voor- en nadelen van een begrotingsfonds

KADER 2

Wettelijke begrotingsfondsen zijn vooral bedoeld voor de financiering van omvangrijke investeringen gespreid over een langere periode, waarbij niet precies is te plannen in welk jaar er betalingen moeten worden gedaan. Dat is de bestaansreden van fondsen voor de aanleg van verkeersinfrastructuur (Mobiliteitsfonds), zeeweringen (Deltafonds) en de aankopen van defensiematerieel (Defensiematerieelbegrotingsfonds). Financiering van investeringen via een fonds geeft ook meer zekerheid aan het betrokken ministerie en de belanghebbenden, omdat de bestedingsbeslissingen over een langere periode dan één kabinetsperiode worden ingepland, en op afstand staan van de politieke waan van de dag. Maar het staat wel in de weg van een integrale afweging door zowel de minister als het parlement van alle mee- en tegenvallers die zich in de loop van de tijd bij de uitvoering van de begroting voordoen.

Een tweede nadeel van een fondsconstruc-

tie is dat de middelen – zeker in de tweede helft van de kabinetsperiode – alsnog een gat in de hand kunnen gaan branden. Er zal flinke politieke druk ontstaan om ze uit te geven, en dat kan leiden tot het initiëren van minder rendabele projecten of tot het gebruiken van de middelen voor aangrenzende beleidsdoelen, zoals volgens Kalshoven (2021) gebeurde bij het toenmalige Fonds Economische Structuurversterking (FES).

Om dergelijke verspilling tegen te gaan, kan het zwaarwegende advies over de besteding van de fondsmiddelen worden gedelegeerd aan deskundigen (zoals bij het Nationaal Groeifonds) of bureaucraten (zoals bij het Gemeentefonds en het Provinciefonds). Hierdoor verliest het parlement, nadat de bestedingsdoelen zijn vastgelegd in de wet, praktisch zeggenschap, maar worden tegelijkertijd de fondsgelden afgeschermd van grillige, wisselende parlementaire meerderheden.

Ten eerste de vraag of overheidsinvesteringen de beste manier zijn om de klimaat- en energietransitie het hoofd te bieden en om de stikstofuitstoot te beperken. Kan de overheid niet toe met het stellen van regels of het opleggen van heffingen? Die leggen de kosten bij de vervuilers, in plaats van bij de belastingbetalers. De coalitiepartijen van Rutte IV lijken te gemakkelijk te hebben gekozen voor extra uitgaven, in plaats van voor meer heffingen of striktere regulering (Bolhuis, 2022). Samen met anderen waarschuwden wij daarom dat de dreiging om miljarden euro's te verspillen op de loer ligt (NRC, 2022).

Ten tweede de vraag of de overheidsinvesteringen om de klimaat- en energietransitie het hoofd te bieden en om

de stikstofuitstoot te beperken, daadwerkelijk investeringen zijn. Hier is er goed nieuws. De uitgaven voor verduurzaming van de economie hebben in elk geval voor een deel het karakter van langetermijninvesteringen, en verschillen daarmee van de lopende uitgaven voor overheidsconsumptie (salarissen en materiële bestedingen) en inkomensoverdrachten, zoals de sociale uitkeringen.

Ten derde de vraag of deze investeringen moeten worden beschermd tegen de politieke waan van de dag. Door investeringen wettelijk af te zonderen in een fonds, raken ze minder snel in de verdrinking en is hun continuïteit beter verzekerd (kader 2). Omdat het bij de vergroeningsuitgaven om veel verschillende afzonderlijke investeringen gaat die over langere tijd zullen moeten worden gedaan en die elkaar bovendien versterken, is een dergelijke bescherming verdedigbaar.

Balans in de governance

Na het beantwoorden van deze vragen dient de daadwerkelijke bestuurlijke en juridische invulling van deze fondsen haar beslag te krijgen via een instellingswet, net zoals dat gebeurt bij het Nationaal Groeifonds (Tweede Kamer, 2022).

De invulling van de fondsen dient een balans te vinden tussen twee verschillende langetermijnbelangen. Enerzijds moeten investeringen met een langetermijnhorizon beschermd worden tegen de politieke waan en de economische conjunctuur van dat moment; anderzijds dient de democratische legitimiteit van het fonds goed geborgd te worden (kader 2) – uiteindelijk blijft ook bij een fonds de volksvertegenwoordiging op afstand de baas over de besteding van de publieke middelen.

Vaak geldt de vuistregel dat ‘tien procent minder democratie’ kan bijdragen aan een evenwichtiger besluitvorming (Jones, 2020). Wetgeving en besluitvormingsprocedures dienen een dam op te werpen tegen het ervaringsgegeven dat deelbelangen proberen beslag te leggen op fondsgelden, en dat politici de doelen van een fonds steeds verder uitbreiden en oprekken.

Praktisch betekent zo'n inperking van de democratie hier dat aan de ingediende projecten vooraf eisen gesteld worden, zoals een bewijs van doelmatigheid, doeltreffendheid, legitimiteit en een positieve opbrengst uit een maatschappelijke kosten-batenanalyse. De technocratische, rationale beoordeling van de voor fondsfinanciering voorgedragen projecten dient in handen te zijn van onafhankelijke deskundigen, op afstand van het verantwoordelijke departement. Maar uiteindelijk moeten politieke beleidsmakers kunnen afwijken van de adviezen van experts, zodat het parlement het laatste woord houdt.

Conclusie

De coalitiepartijen zetten vele tientallen miljarden in. Die miljarden komen niet alleen uit de eigen begrotingsruimte, maar via de ingestelde fondsen ook uit die van toekomstige kabinetten.

Voor deze uitgaven zijn er goede argumenten, maar ze dienen wel gepaard te gaan met eenduidige begrotingsregels die ook bij tegenvallers houdbaar blijken. Het belangrijkste daarbij is om stevige en duidelijke ankerpunten voor het begrotingsbeleid te kiezen en te communiceren. Nu blijft

er onduidelijkheid bestaan over de in het coalitieakkoord vastgelegde normen voor het structurele EMU-saldo (een tekort van 1,75 procent van het bbp) en de overheidsschuld (een streefwaarde van zestig procent van het bbp), aangezien beide direct al worden overschreden.

Aanvullend zouden stevige waarschuwingslichten verstandig zijn, die logischerwijs betrekking kunnen hebben op de stand van de reële rente, de omvang van het nationale spaaroverschot, de relatieve schuldquote (ten opzichte van de overige EU-lidstaten uit de eurozone) en het meerjarige inflatietempo.

En tot slot verdienen de doelen, indieningsprocedures en ‘governance’ van de begrotingsfondsen ruime politieke aandacht. Bij beslissingen over het gebruik van fondsmiddelen zal er altijd moeten worden geschipperd tussen technocratische rationaliteit en parlementaire invloed. Om de doelstellingen van de fondsen op termijn te realiseren, is het wenselijk dat de financiering en beleidskeuzes worden afgeschermd van deelbelangen en de politieke waan van de dag.

Literatuur

- Ardanaz, M., E. Cavallo, A. Izquierdo en J. Puig (2020) *Growth-friendly fiscal cuts; safeguarding public investment from budget cuts through fiscal rule design*. Inter-American Development Bank Working Paper, 1083.
- ARK (2021) *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2022 (begrotingshoofdstuk XII van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat)*. Algemene Rekenkamer, 7 oktober.
- Bolhuis, W. (2022) Rutte IV is het kabinet dat bij elkaar gekocht werd. ESB, 107(4807), 103–105.
- CBS (2022) *Versillen tussen cijfers over consumentenprijzen*. Bericht, 10 februari.
- Coalitieakkoord (2021a) *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: Coalitieakkoord 2021–2025 – VVD, D66 CDA en ChristenUnie*. Te vinden op www.kabinetformatie2021.nl.
- Coalitieakkoord (2021b) *Budgettaire bijlage coalitieakkoord 2021–2025, 15 december*. Te vinden op www.kabinetformatie2021.nl.
- CPB (2021) *Keuzes in Kaart 2022–2025; economische analyse van verkiezingsprogramma's*. CPB, maart.
- CPB (2022) *Analyse coalitieakkoord 2022–2025*. CPB Notitie, januari.
- Eyraud, L., X. Debrun, A. Hodge et al. (2018) *Second-generation fiscal rules: balancing simplicity, flexibility, and enforceability*. IMF Staff Discussion Note SBN/18/04. Washington D.C.: Internationaal Monetair Fonds.
- Haan, J. de, en C.G.M. Sterks (1987) *De noodzaak van normen*. Den Haag: Prof. Mr. B.M. Teldersstichting.
- Jones, G. (2020) *10% less democracy: why you should trust elites a little more and the masses a little less*. Redwood City, CA: Stanford University Press.
- Kalshoven, F. (2021) Tientallen miljarden voor klimaat- en stikstofbeleid niet per se goed nieuws. *De Volkskrant*, 26 november.
- Kam, F. de, W. Bolhuis en J. Lukkezen (2021) Met verstandige regels is er tot vijftig miljard extra begrotingsruimte. ESB, 106(4800), 376–379.
- Meijers, H., J. Muysken en T. van Veen (2021) *De alternatieve beleidsagenda van MMT*. ESB, 106(4796), 168–170.
- NRC (2022) *Economen: Rutte IV dreigt miljarden te verspillen*. NRC, 10 januari.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2020) *Koers bepalen: kiezen in tijden van budgettaire krapte*. Rijksoverheid Nieuwsbericht, 12 oktober.
- Tweede Kamer (2020) *Miljoenennota 2021. Ministerie van Financiën*, 35570 nr. 1.
- Tweede Kamer (2021) *Startnota van het kabinet-Rutte IV; vertaling van de financiële afspraken uit het coalitieakkoord*, 10 januari.
- Tweede Kamer (2022) *Kamerbrief over uitwerking coalitieakkoord onderdeel Klimaat en Energie*. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, DGKE-K / 22053217.

Uitvoeringslessen van Rutte III voor Rutte IV

Antoine de Saint-Exupéry wist het al in 1943: een doel zonder plan is slechts een wens. En aan wensen is er bij Rutte IV geen gebrek. Om de risico's te herkennen bij de uitvoering van de plannen van het coalitieakkoord, kijken we daarom hoe het met de plannen vergaan is voor de extra uitgaven van Rutte III (ARK, 2018).

De Algemene Rekenkamer heeft negentien extra uitgaven gevolgd van Rutte III, van in totaal 3,2 miljard euro. Deze extra budgetten werden op een aanvullende post op de begroting van de minister van Financiën geparkeerd, totdat de vakminister met een bestedingsplan zou aantonen dat hij het extra geld gericht zou kunnen uitgeven. Pas als dat plan voldeed, zou het geld naar de begroting van de vakminister gaan.

Deze aanpak is verstandig. Neem het invoeren van de maatschappelijke diensttijd – qua uitvoering een moeizaam plan. Het extra geld hiervoor werd uiteindelijk pas in 2020, het laatste jaar van Rutte III, vrijgegeven uit de aanvullende post. Dit laat zien dat de procedure geen vrijblijvende was – zonder een degelijk plan immers geen extra geld. De eis voor concrete, doelmatige en evalueerbare plannen werd voor de extra uitgaven van Rutte IV gehandhaafd.

De Rekenkamer keek ook naar wat er terecht kwam van de plannen nadat het geld aan de begroting van een vakminister was toegekend (ARK, 2020). Soms bleef de uitvoering achter, omdat het tempo te ambitieus bleek. In 2018 was er bij infrastructuur voor spoorwegen 212 miljoen euro extra beschikbaar gesteld. Aan het eind van dat jaar bleek echter dat het niet uitgegeven geld op de begrotingspost spoorwegen per saldo méér bedroeg dan het extra toegevoegde bedrag. Het oorspronkelijke budget kwam dus niet eens op! Een soortgelijke situatie speelde ook bij de budgetten voor defensie en klimaat.

Verder viel het op dat de resultaten van het extra geld lang niet altijd goed gevolgd werden door het kabinet. Soms was het al bij de goedkeuring duidelijk dat er nooit zicht zou komen op wat de resultaten van dit extra geld waren, zoals bij de extra middelen van structureel 430 miljoen voor een vermindering van de werkdruk in het onderwijs.

In andere gevallen was het extra geld al uitgegeven, maar was het onduidelijk of het nou veel geholpen had. Onderzoek wees uit dat de snelfietspaden om mensen uit de auto te krijgen ook zonder extra middelen zouden zijn aangelegd (ARK, 2020). En in 2018 werd bij de politie het extra budget wel besteed om de criminaliteit te bestrijden, maar leidde



EWOUT IRRGANG

Collegelid Algemene Rekenkamer

dit per saldo niet tot extra agenten. En dat was toch het doel geweest, maar de politie bleek niet te hebben gestuurd op meer rechercheurs en wijkagenten (ARK, 2019).

Omdat Rutte IV veel extra uitgaven plant, is het van het grootste belang om de parlementaire controle daarop zo serieus mogelijk te organiseren. Daartoe roept de motie-Segers/Hermans op (Tweede Kamer, 2022). En daarom een drietal suggesties.

Ten eerste, maak onderscheid tussen echt nieuwe uitgaven waarbij er meer globale maar wel toetsbare doel-

stellingen aanvaardbaar zijn, en ook tussen extra geld voor bestaand beleid waarvoor er meer concrete doelstellingen wenselijker zouden zijn. Dat maakt immers uit hoe je effecten kunt controleren.

Ten tweede, voorkom dat de kous af is door het geld aan een begroting toe te voegen, en dat het bestedingsplan dan geen rol meer speelt. Daartoe kan het helpen als de plannen openbaar worden, zodat ook het parlement de uitvoering kan volgen. Uit ons onderzoek naar de naleving van de Comptabiliteitswet vorig jaar bleek trouwens dat er nog heel veel te winnen zou zijn als ministers de Kamer zouden informeren over de doelmatige inzet van publiek geld (ARK, 2021).

Ten derde, integreer de *Monitor Brede Welvaart* in de begrotingscyclus. Dat kan door voor het kabinetsbeleid met een brede set kengetallen te komen, en daarbij vooraf uiteen te zetten welke invloed deze set op de extra uitgaven heeft. Alleen dan wordt het duidelijk of de plannen het beoogde effect kunnen sorteren.

Onze ervaring is dat een kabinet toch al snel twee jaar nodig heeft om een beetje zicht te krijgen of een uitvoering in voldoende tempo de juiste kant op gaat, dus of wens tot resultaat leidt. Dat vergt onder meer tijd en geduld. Behalve extra geld, verdient geduld in Den Haag ook wel een 'intensivering'. Maar ook dat wist *Le Petit Prince* al.

Literatuur

ARK (2018) *Zicht op extra geld kabinet-Rutte III: navolgbaarheid en onderbouwing maatregelen*. Algemene Rekenkamer, 26 september.

ARK (2019) *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018: Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI)*. Algemene Rekenkamer, Rapport bij jaarverslag, 15 mei.

ARK (2020) *Staat van de rijksverantwoording 2019: breekt nood wet?* Algemene Rekenkamer, 20 mei.

ARK (2021) *Inzicht in kwaliteit: operatie geslaagd?* Algemene Rekenkamer, 21 april.

Tweede Kamer (2022) *Motie van de leden Segers en Hermans over de Kamer nadrukkelijk betrekken bij de vormgeving van het Klimaat- en transitiefonds en Stikstof-fonds*, 35788, nr. 137.

Programmatische aanpak ontbreekt bij welkome investeringen Rutte IV

Het nieuwe kabinet scheidt de middelen voor een ambitieuze investeringsagenda. Maar de besteding van die middelen is uitsluitend budgettair ingevuld, en niet inhoudelijk concreet gemaakt. Het is daardoor niet helder of de geformuleerde ambities wel gerealiseerd zullen worden.

IN HET KORT

- De uitgaven zijn welkom: er ligt een jaarlijkse extra investeringsbehoefte (publiek én privaat) van zeker dertig miljard euro.
- De doorrekening van het Centraal Planbureau geeft geen inzicht in het potentiële economisch rendement van de investeringen.
- Bij de in het coalitieakkoord beschikbaar gestelde bedragen ontbreekt nog een deugdelijke investeringsagenda.

BERNARD TER HAAR

Consultant van ABDTOPConsult bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Het nieuwe kabinet-Rutte IV is van start gegaan met een ambitieus coalitieakkoord. Er is veel geld geoormd voor een aantal crisisthema's in Nederland, met name de stikstofcrisis en de klimaatcrisis, en ook voor kennis en ontwikkeling. Die oormerking geschiedt via de instelling van een aantal fondsen.

Er is alle reden om blij te zijn met de extra middelen ter investering in de toekomst van Nederland gedurende de resterende periode van deze eeuw. Er wordt echter niet duidelijk gemaakt hoe de omvang van de fondsen zich verhouden tot de beoogde oplossingen voor de maatschappelijke vraagstukken. De besteding van de middelen is niet concreet gemaakt, en de governance ten aanzien van de besteding moet nog worden vastgelegd.

In dit artikel reik ik handvatten aan om meer vanuit een programmatische aanpak van het vraagstuk te kunnen werken, in plaats van de werkwijze waarbij er voor de fondsgelden nog een bestemming gezocht moet worden.

Lange termijn ontbreekt in doorrekening

In mijn *ESB*-artikel van vorig jaar verzuchtte ik al dat er in de Haagse beleidskringen weinig oog is voor langetermijnvraagstukken, en dat er ook geen analytisch instrumentarium voorhanden is om hier verstandige uitspraken over te kunnen doen (Ter Haar, 2021). Het Centraal Planbureau (CPB) werkt inmiddels aan een langetermijnunit, maar

de recente doorrekening van het coalitieakkoord door het CPB toont het geconstateerde gebrek nog eens nadrukkelijk aan. De doorrekening geeft de gebruikelijke macro-economische cijfers te zien tot aan 2025, en vermeldt ook een onheilspellend cijfer voor de staatsschuld in 2060, maar zegt verder niets over de impact op de lange termijn van de voorgenomen investeringen door het kabinet.

Deze doorrekening geeft ons dus nog geen inzicht in wat deze investeringen zouden kunnen betekenen voor de economische groei of de staatsschuldontwikkeling. Ook is er in de doorrekening geen enkele aandacht voor de ontwikkeling van de kapitaalbegrippen, zoals die gehanteerd worden in de Monitor Brede Welvaart van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Terwijl alle planbureaus en de Studiegroep Begrotingsruimte ervoor gepleit hebben dat het beleid zich meer zou gaan richten op de ontwikkeling van de 'brede welvaart', en niet alleen op het nationaal inkomen, de koopkracht en de budgettaire ontwikkeling. Het CPB spreekt zelf nadrukkelijk van een eerste voorlopige doorrekening. Het is wat mij betreft duidelijk welke uitdaging er nog ligt voor het instituut. Overigens vraagt het CPB wel terecht om meer duidelijkheid van het kabinet omtrent de concrete besteding van alle investeringsmiddelen.

Investeringsagenda nodig

Het ligt niet aan de helderheid van de maatschappelijke vraagstukken, dat er geen macro-analytisch instrumentarium voor beschikbaar is. Vrijwel iedereen in de Haagse beleidsweld herkent dat Nederland te kampen heeft met zowel een klimaat- en energiecrisis, een biodiversiteitscrisis, als een wooncrisis, en met een dalende kwaliteit van het onderwijs en een groeiende kansonmogelijkheid. Terwijl er bovendien grote economische uitdagingen liggen vanuit de revolutionaire digitale transformatie en het sterk verschuivende geopolitieke landschap.

Deze vraagstukken worden in het coalitieakkoord allemaal genoemd. Maar er zijn op dit moment weinig overheidsbronnen beschikbaar die aangeven wat en hoe er moet worden besteed om deze vraagstukken van een adequaat antwoord te kunnen voorzien, en hoe die bestedingen moeten worden afgewogen tegen beleidsalternatieven zoals normeren en beprijzen.

Gelukkig is er ook buiten de overheidsferen belangstelling voor de maatschappelijke vraagstukken die te wachten liggen. Er zijn dan ook vrij gemakkelijk rapporten

te vinden van instituten die begrotingen hebben gemaakt wat betreft de benodigde investeringen om zo de aanpak van deze maatschappelijke vraagstukken handen en voeten te geven (kader 1).

De getallen in de diverse rapporten lopen best veel uiteen. Dit ligt aan de verschillende methodologieën en aannames die bij de berekeningen zijn gebruikt. Dat alleen al laat de behoefte zien aan een heldere set van publieke analyses op basis waarvan het politieke bestuur zijn afwegingen kan maken. Als we alles bij elkaar optellen, maken de rapporten wel duidelijk dat we niet moeten schrikken van een jaarlijkse additionele investeringsbehoefte in Nederland van dertig miljard euro of meer.

Coalitieakkoord zet stap in goede richting

Het goede nieuws is dat het nieuwe kabinet forse bedragen heeft geoormd voor de aanpak van de grote maatschappelijke vraagstukken, veelal in de vorm van nieuw op te richten fondsen (kader 2). Om elk misverstand daarover weg te nemen, het instellen van een fonds betekent niet dat het geld echt in een pot wordt gestopt. Dat zou een heel ingewikkeld beheer vereisen, en ook kostbaar of risicovol kunnen zijn. Een Rijksfonds betekent niet veel meer dan de afspraak dat er tot een bepaald bedrag meerjarige financiële verplichtingen kunnen worden aangegaan.

De bedragen die het kabinet uittrekt verschillen van de bedragen die de private instituten presenteerden, en hebben soms ook een andere maatschappelijke bestemming. Zo valt het op dat voor de wooncrisis het kabinet veel minder geld ter beschikking stelt dan door de private sector als nodig wordt gezien. Aan de andere kant heeft het kabinet veel geld beschikbaar gesteld voor de oplossing van de stikstofcrisis. Dat stikstoftransitiefonds lijkt vooral besteed te gaan worden aan inkomensoverdrachten. Daarmee zijn het geen investeringen, en hoort het niet echt in dit overzicht thuis. (Het oplossen van de stikstofcrisis maakt natuurlijk wel andere investeringen mogelijk, die door de huidige crisis geblokkeerd worden.)

Tot op zekere hoogte ontstaan de verschillen tussen de bedragen in het coalitieakkoord en die van de private partijen omdat we appels met peren aan het vergelijken zijn. Zo geven de private instellingen de som van de benodigde publieke en private investeringen, terwijl het coalitieakkoord de publieke inzet weergeeft. Als de overheid de private sector op de juiste manier weet te stimuleren en in te zetten, dan kunnen de publieke bedragen worden gekoppeld aan veelvoudige private investeringsbedragen.

De vergelijking met de onderzoeken van de private partijen brengt wel een belangrijke tekortkoming van het coalitieakkoord naar voren. Terwijl de instellingen hebben berekend welk bedrag er nodig is om een bepaald doel te bereiken, beperkt het lijstje van het kabinet zich tot de budgettaire beschikbaarheid van het overheidsbudget. Nu die beschikbaarheid bekend is, kan er worden vastgesteld welke activiteiten daarmee gefinancierd kunnen worden.

Of de in het coalitieakkoord geformuleerde ambitie ook wordt gerealiseerd, maakt het kabinet geenszins helder. Het is onduidelijk hoe de omvang van de fondsen zich verhoudt tot de beoogde oplossingen van de maatschappelijke vraagstukken. De besteding van de middelen is

Benodigde investeringen volgens private instituten

KADER 1

Diverse instituten becijferen de investeringen die nodig zijn om de huidige maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. Zonder volledig of representatief te willen zijn noem ik er een aantal, vooral om een gevoel te ontwikkelen over de orde van grootte die vereist is:

- Voor de klimaat- en energietransitie raamt McKinsey (2016) tot 2040 een investeringsbehoefte van 200 miljard euro, en CE Delft (2021) komt voor de periode tot 2050 op een bedrag van 600 miljard euro. Het ingenieursadviesbureau Sweco (2021) raamt een investeringsbehoefte van 300 miljard voor de periode tot 2050. Een andere berekening is van PwC (2021) dat voor de decentrale netbeheerders een kapitaalbehoefte raamt van ongeveer 100 miljard.
- Voor het bouwen van één miljoen woningen tot aan 2030 zal er een bedrag boven de 200 miljard nodig zijn. Het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB, 2016) raamt de benodigde investeringen in de gebouwde omgeving tot 2030 op ruim 290 miljard, en Sweco berekent een

investeringsnoodzaak van ruim 300 miljard tot 2050.

- Voor het aanpakken van mobiliteitsknelpunten heeft de Mobiliteitsalliantie (2019) een Deltaplan gepresenteerd met een bijbehorend prijskaartje van 56 miljard. De NS en ProRail hebben ook hun wensen voor de komende decennia gepresenteerd voor een bedrag van 21 miljard (Spoorpro, 2019). En wat betreft de mobiliteitsbehoefte tot aan 2050 berekent Sweco (2021) een bedrag van 272 miljard.
- Voor het versterken van de kenniscomponent van de Nederlandse economie pleit de Rabobank (2019; 2021) voor een investering in innovatie en onderwijs van 50 miljard tussen nu en 2030, waarvan 20 miljard voor de publieke R&D. De denktank DenkWerk (2019) analyseerde twee jaar geleden al dat voor het verkrijgen van voldoende digitale vaardigheden bij de Nederlandse werkenden er het komende decennium een jaarlijks bedrag van vier à zeven miljard nodig zal zijn voor om- en bijscholing.

Investeringsruimte in coalitieakkoord

KADER 2

Als je het coalitieakkoord goed leest, voorziet het kabinet de volgende fondsen en bedragen:

- Een Klimaat- en transitiefonds van 35 miljard tot 2032;
- Een Transitiefonds Stikstof en landelijk gebied van 25 miljard tot 2035;
- Een extra investering in het Deltafonds (niet gespecificeerd);
- Een toevoeging aan het mobiliteitsfonds van 7,5 miljard tot 2032;
- Een fonds voor de kenniseconomie van 5 miljard tot 2032;

- Het nationaal groeifonds blijft de omvang van 20 miljard tot 2025 behouden;
- Invest-NL (2 miljard) blijft intact;
- Er komt in latere jaren structureel 1,25 miljard extra beschikbaar voor onderhoud van de infrastructuur;
- De verhuurdersheffing wordt afgeschaft, hetgeen de woningbouwcorporaties een additionele ruimte geeft van structureel 1,7 miljard per jaar;
- Er komt 900 miljoen beschikbaar voor Regiodeals tot 2025.

niet concreet gemaakt. Bovendien moet de governance ten aanzien van de besteding nog vastgelegd worden. Die governance is niet alleen van belang om verspilling te voorkomen, maar ook voor het loskrijgen van private investeringen. Dat vergt inzicht en sturing die nog ontbreken in het coalitieakkoord.

Handvatten voor een investeringsagenda

De in het coalitieakkoord beschikbaar gestelde bedragen missen dus nog een deugdelijke investeringsagenda. In dit artikel presenteer ik, op basis van ervaringen in het verleden, zeven handvatten die helpen om de publieke investeringen in goede banen te leiden.

Inhoud voorop

Als je een maatschappelijk vraagstuk wil oplossen, is een logische volgorde dat je bepaalt welk doel je wil bereiken, op welke wijze je dat wil doen en met wie, en dat je vervolgens berekent wat dat kost en wat het oplevert. Dat is nou exact wat er niet in het coalitieakkoord is gebeurd.

Een fonds instellen voor een maatschappelijk doel waaruit men op project- of programmabasis kan putten, staat in een lange traditie van ondoelmatigheid. Er ontstaat een uitnodigende situatie van geld dat een bestemming zoekt. Het CPB (2021) heeft hier vorig jaar ook uitdrukkelijk voor gewaarschuwd. Velen wijzen daarbij op het Fonds Economische Structuurversterking (FES) als een afschrikwekkend voorbeeld.

Miljardeninvesteringen vereisen een degelijker governance dan die we zien bij het Nationaal Groeifonds

Het risico dat geld op zoek gaat naar een bestemming, speelt overigens niet alleen bij de fondsen. Ook andere potjes, bijvoorbeeld voor subsidies, kennen hetzelfde euvel van geld dat een bestemming zoekt – met als meest voorkomende uitkomst een tamelijk willekeurige en lang niet altijd doelgerichte en doelmatige reeks van uitgaven. Sturing op de uitgaven is dus belangrijk, en dat vergt ook dat de fondsen een goede governance hebben.

Kwaliteit van de governance

Een goede governance vergt een team dat kan werken vanuit kennis, deskundigheid en een concreet doel. In het coalitieakkoord wordt vermeld dat de governance van de aangekondigde fondsen nog moet worden ingericht. Bij de oprichting van het Nationaal Groeifonds heeft die inrichting een jaar geduurd. En dat heeft het verkeerde resultaat opgeleverd. Het Groeifonds kreeg uiteindelijk een vaag doel mee, waarmee er bij uitstek een ‘geld zoekt bestemming’-situatie gecreëerd werd. En het oordeel over alle aanvragen werd in handen gelegd van een externe Commissie, met hooggewaardeerde leden, die echter heel weinig expertise hadden op het gebied van investeringsbeslissingen. Na al een heel moeizame eerste ronde moesten zij, in de spaarzame tijd naast hun fulltime-banen en op basis van het voorwerk van het CPB, vervolgens in de tweede ronde besluiten over meer dan dertig heel diverse aanvragen. Maar miljardeninvesteringen vereisen echt een degelijker governance.

Heldere budgetregels

Een kabinet dient helder te kunnen verantwoorden hoe en waarom er uitgaven worden gedaan, zeker met het oog op de budgetverantwoordelijkheid van het parlement. Dat vraagt om duidelijke spelregels omtrent de inkomsten en uitgaven, en in dit geval vooral omtrent de inpassing van de coalitiefondsen in de begrotingssystematiek. Die spelregels zijn niet in het coalitieakkoord vastgelegd, en de keuze van de vele fondsen en de verwijzing naar het zogenoemde structurele saldo roept de suggestie op dat fondsuitgaven

zo veel mogelijk buiten de systematiek van de saldoregels gehouden zullen worden. Hetgeen overigens bij de EMU-regels niet zal lukken, omdat Eurostat alle fondsuitgaven netjes als budgettaire uitgaven zal vastleggen.

Er is al veel discussie losgebarsten over spelregels met betrekking tot de coalitiefondsen. Economen van diverse pluimage hebben hierover in de media hun zorgen geventileerd (NRC, 2022). Zorgen betreffende de budgettaire discipline, en het doorschuiven van lasten naar toekomstige generaties. Waarbij het natuurlijk opvalt dat het nog onduidelijk is of het investeringsbeleid van dit kabinet voor de toekomstige generaties lasten achter zal laten of juist baten.

Bewaak het begrip investering

Een overtuigende investeringsagenda vraagt om een helder onderscheid tussen investeringen en intensiveringen. Investerings zijn eenmalige uitgaven voor kapitaalversterking met een rendementsdoel. Intensiveringen zijn uitgaven, vaak jaarlijks terugkerend, van een personeel of consumentief karakter of een inkomensoverdracht.

De kabinetten-Rutte III en IV hebben moeite het onderscheid te bewaren tussen investeringen en intensiveringen. Een sterk voorbeeld van het volstrekt door elkaar gebruiken van deze begrippen vinden we in de Miljoenennota 2019, waarin er ongeveer negen miljard euro aan intensiveringen werd gelabeld als investeringen in de samenleving. Eenzelfde begripsverwarring zit ook in het coalitieakkoord.

Het CPB maakt zich in de doorrekening zorgen over deze begripsverwarring, maar kiest dan weer een andere extremeit door langjarige investeringen veelal te bestempelen als ‘structurele intensivering’.

De kasbasissystematiek van de Rijksbegroting kan ook slecht overweg met het begrip ‘investering’. Grotere aandacht voor het thema kapitaal is hoognodig, zeker als de intentie bestaat om meer nadruk te leggen op het bredewelvaartsbegrip, dat zich immers richt op de kapitaalbegriffen ‘economisch kapitaal’, ‘natuurlijk kapitaal’, ‘menselijk kapitaal’ en ‘sociaal kapitaal’. Dat is overigens nog niet zo eenvoudig. Het vraagt bijvoorbeeld om een helder begrip of en wanneer men een intensivering van onderwijsuitgaven kan classificeren als een investering in het menselijk kapitaal van Nederland.

Het rendement bepalen

Goed gekozen investeringen hebben een positieve opbrengst. Ze moeten in kaart worden gebracht en in doorrekeningen worden gewaardeerd. Dit is wat de in kader 1 genoemde rapporten doen. Zo voorspelt McKinsey een procentpunt hogere groei als gevolg van de energieinvesteringen die het heeft doorgerekend, de Mobiliteitsalliantie vermeldt een twee procentpunt hogere groei dankzij haar Deltaplan, en de Rabobank en ook DenkWerk voorspellen een één procentpunt hogere groei in 2030 dankzij de investeringen in kennis en onderwijs. Dat zijn allemaal groei-effecten die zich buiten de middellange termijn van de CPB-modellen zullen voordoen.

Hier wreekt zich enorm dat het CPB nog geen model heeft ontwikkeld om groei-effecten voor de lange termijn te bepalen. Rutte IV krijgt dus geen inzicht in het potentiële

economische rendement van de eigen investeringen, maar wel het bericht dat hun plannen tot een staatsschuld van 92 procent in 2060 kunnen leiden. Dat moet echt anders.

Overigens hoeft, vanuit het begrip van de welvaart in brede zin, de opbrengst niet de groei van het nationaal inkomen te zijn. Schone lucht en behoud van de biodiversiteit zijn ook positieve opbrengsten.

Heldere verdeling tussen publiek en privaat

De overheid gaat alle maatschappelijk vraagstukken niet zelf oplossen, en investeringen zijn nodig van zowel publieke als private partijen. Dat vergt een helder onderscheid tussen wat publiek en wat privaat is of moet gaan worden, en een goed doordacht systeem waarmee met publieke middelen de private investeringen kunnen worden bevorderd, met daarbij een goede borging van het publieke belang.

Onduidelijkheid omtrent de beleidskaders is een belangrijke barrière voor private investeringen. In de praktijk zien we, bijvoorbeeld bij de energie- en warmtetransitie, soms grote onduidelijkheid over wat publiek is en wat privaat – de nieuwe Energiewet en de nieuwe Warmtewet die pas in hun ontwerpfase zitten hebben hierbij nog een opgave.

Ook moet er worden voorkomen dat publieke investeringen in de plaats komen van private. Publieke investeringen kunnen barrières voor private investeringen wegnemen, zoals onzekere rendementen of het bestaan van een onrendabele top. Hier is echter wel een scherp onderscheid nodig. Zo zijn in innovatieve projecten vaak drie fasen te onderscheiden, die ook een verschillende financieringsmodaliteit vereisen. In de ontwikkelfase kan basaal R&D zowel publiek als gesubsidieerd privaat gebeuren, bij de doorontwikkelfase passen er dikwijls publiek-private arrangementen om de publieke onzekerheid over de private inzet te verminderen, terwijl er bij de opschalingsfase subsidies voor de inmiddels aantoonbare onrendabele toppen kunnen worden ingezet. In de huidige praktijk in Nederland zien we dat een duidelijk onderscheid vaak ontbreekt. Daardoor wordt bijvoorbeeld Invest-NL soms de publiek-private arrangementen uit handen geslagen door de (voordeliger) subsidiemogelijkheden van het Nationaal Groeifonds.

De macro-economische inpassing

Belangrijk is dat er bij de investeringsagenda goed gelet wordt op de macro-economische context waarin deze moet worden gerealiseerd. Een investeringsimpuls kan bestaande macro-economische onbalans zowel versterken als verlichten.

Zo zouden extra investeringen het overschot op de lopende rekening (of in andere woorden ‘het nationaal spaaroverschot’) kunnen beperken. Dit overschot vormt een belangrijke onbalans die in Nederland dikwijls over het hoofd wordt gezien. Nederland heeft met het zeer grote en persistente overschot internationaal een uitzonderlijke positie. Internationale instellingen zoals IMF en OESO maken zich hier al jaren zorgen over (CPB, 2019). Extra investeringen zouden een effectieve methode kunnen zijn om dit spaaroverschot te verkleinen, en daarmee een onbalans te verlichten. Dat vereist dan wel dat de publieke middelen voor investeringen niet via heffingen worden gefin-

ancierd, want dan gaan de publieke uitgaven ten koste van private uitgaven, en blijft het nationaal spaaroverschot grotendeels intact (Abiad et al., 2015).

Een andere onbalans in de Nederlandse economie is de arbeidsmarkt, die structureel heel krap lijkt te zijn, mede dankzij de vergrijzing, en een te zware fiscale last op arbeid vanwege onvoldoende scholing voor de vaardigheden die economisch het hoogst nodig zijn. Een breed pakket aan maatregelen is vereist om deze krapte te verminderen, omdat anders de investeringsagenda knarsend tot stilstand zal komen door een gebrek aan vakmensen (Ter Haar, 2022).

De stand van de conjunctuur zou ook gezien kunnen worden als een onbalans, maar een langjarige investeringsagenda zou hier redelijk onafhankelijk van moeten opereren. Op conjuncturele schommelingen kan via korter lopende uitgaven beter worden gereageerd.

Tot slot

Het succes van de investeringsagenda van dit kabinet hangt af van de inhoud die nog moet komen, en van de uitvoering daarvan. Het is prettig dat er financiële ruimte is geschapen, en of het genoeg is weten we nog niet, maar het is essentieel dat niet het geld leidend wordt, maar dat er concrete en uitvoerbare plannen en programma's worden gemaakt om de maatschappelijke doelen te bereiken, en dat die op een goede manier worden gemanaged. Er is dus voor het kabinet nog veel werk te doen in de beperkte tijd die dit kabinet gegund is, maar ook in de beperkte tijd die we nog hebben om de maatschappelijke opgaven aan te pakken, voordat dit nog veel kostbaarder gaat worden.

Literatuur

- Abiad, A., D. Furceri en P. Topalova (2015) *The macroeconomic effects of public investment: evidence from advanced economies*. IMF Working Paper, 15/95.
- CE Delft (2021) *Net voor de toekomst*. Achtergrondrapport CE Delft, 17.3L53.170.
- CPB (2019) *Macro Economische Verkenning 2020*. CPB Raming, 17 september, p. 35.
- DenkWerk (2019) *Arbeid in transitie: hoe mens en technologie samen kunnen werken*. Rapport DenkWerk, januari.
- EIB (2016) *Investeren in de Nederlandse woningmarkt: investeringsopgaven in twaalf provincies*. Rapport EIB, september.
- Haar, B. ter (2021) *Schoei beleidseconomie op nieuwe leest*. ESB, 106(4795S), 16–18.
- Haar, B. ter (2022) *Arbeidskrapte vereist hogere productiviteit*. Artikel op www.fondsnieuws.nl, 21 januari.
- McKinsey (2016) *Versnellen van de energietransitie: kostbaar of kansrijk?* Rapport, september.
- Mobiliteitsalliantie (2019) *Deltaplan 2030: hoog tijd voor mobiliteit*.
- NRC (2022) *Economen: Rutte IV dreigt miljarden te verspillen*. NRC, 10 januari.
- PwC (2021) *De energietransitie en de financiële impact voor netbeheerders*. Finaal rapport PwC, 7 april.
- Rabobank (2019) *50 miljard investeren in onderwijs en innovatie verdubbelt economische groei*. Rabobank Themabericht, 7 oktober.
- Rabobank (2021) *Nut en noodzaak van (publieke) kennisinvesteringen*. Rabobank Special, 8 november.
- Spoorpro (2019) *NS en ProRail hengelen naar bijdrage investeringsfonds*. Artikel op www.spoorpro.nl, 13 november.
- Sweco (2021) *Ruimte voor de toekomst*. Artikel op www.whitepaper.sweco.nl, februari.

 <p>STEM THOMAS KEMELANCE GROENLINKS HELMOND</p>	 <p>LIJST 9 THEO MANDERS CDA</p>	<p>STRJD MEE</p>  <p>STEM SP</p>	 <p>blijft goed wordt beter Theo Manders</p>	<p>Lokaal sterk Lokaal Sterk Helmond</p> 	<p>50 PLUS</p>  <p>Frans Mol Dichtbij en Betrokken</p>
<p>Helder Helmond Licht te veranderen Stemlijst 7</p> 	 <p>D66 DUURZAME VOORUITGANG</p>	<p>Stem PvdA</p> 	<p>plan!</p>  <p>Sacha van der Grinten nr. 1</p>	<p>VRUHEID TERUG!</p>  <p>STEM FORUM VOOR DEMOCRATIE IN HAART LUST 11</p>	<p>DE NK LIJST 12</p>
<p>#1</p>  <p>Christen Unie SAHEN RECHT DOEN</p>	<p>LIJST 14</p>  <p>LIJST 14 M.I. Helmond</p>	<p>Woensdag 16 maart 2022 Gemeenteraadsverkiezing www.helmond.nl/verkiezingen</p>			
<p>Gemeente Helmond</p> 					



Rechts stemmen verlaagt de lokale lasten niet

Een van de fundamentele politieke keuzes waarover burgers zich tijdens verkiezingen kunnen uitspreken is de hoogte van de collectieve uitgaven en de daarmee gepaard gaande lasten voor de burger. Maar heeft onze stem daar wel invloed op? Een analyse van het effect van de politieke samenstelling van het gemeentebestuur op de lokale lasten.

IN HET KORT

- De politieke samenstelling van raad of college beïnvloedt de hoogte van de lokale lasten niet.
- Ook de lastenverdeling over groepen van belastingplichtigen wordt niet door de politieke samenstelling beïnvloed.
- De resultaten roepen vragen op over het functioneren van de lokale democratie.

MAARTEN ALLERS

Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) en directeur van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO)

HARM RIENKS

Promovendus aan de RUG en onderzoeker bij COELO

Dit onderzoek werd mogelijk gemaakt door een subsidie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inwoners kunnen door te stemmen proberen om het gemeentebestuur bij te sturen. Ongeacht welke beleidsmaatregelen of voorzieningen er exact gekozen worden, is er ook de fundamentele afweging tussen hoeveel voorzieningen we willen en hoeveel belasting we daarvoor willen betalen. Door te stemmen voor hogere lasten kunnen kiezers een hoger voorzieningenniveau mogelijk maken, of bezuinigingen voorkomen. Maar zij kunnen ook kiezen voor lagere lasten, en dus voor minder voorzieningen. Hiernaast is ook de verdeling van die lasten over verschillende groepen een belangrijk politiek twistpunt.

In de literatuur worden rechtse partijen geassocieerd met minder overheidsvoorzieningen en lagere belastingen, terwijl dit voor linkse partijen juist omgekeerd is. Dit kunnen we ook in Nederland zien. Zo is in het Lokaal Kiezersonderzoek aan respondenten de vraag voorgelegd of zij de lokale sociale uitgaven en de lokale belastingen liever zien dalen of stijgen (SKON, 2018). Uit het databestand van dit kiezersonderzoek valt af te leiden dat kiezers die op de PVV, VVD of SGP stemmen het vaakst de voorkeur geven aan lagere lokale belastingen (en sociale uitgaven), terwijl respondenten die stemmen op PvdD, GL en PvdA het vaakst een voorkeur hebben voor hogere lokale belastingen. Wij hypothetiseren dan ook dat als kiezers linkser stemmen, en de raad en het college daardoor dus linkser worden, de lokale lasten zullen stijgen en de lastenverdeling progressiever wordt.

Eerder onderzoek (Allers et al., 2001) vond een sterk effect van politieke partijen op de lokale lasten, maar baseerde zich slechts op één verkiezingsjaar. Hierdoor is het onduidelijk in hoeverre de toen gevonden verbanden causaal zijn.

In dit artikel onderzoeken we of kiezers via hun stem de hoogte of de verdeling van de lokale lasten kunnen beïnvloeden. Dit doen we door na te gaan of politieke verschuivingen bij de verkiezingen gevolgd worden door veranderingen in het belastingbeleid.

Data en methode

Voor onze analyse gebruiken we gegevens uit de periode 1998–2021. De samenstelling van het gemeentebestuur verandert eens in de vier jaar. Wij kijken daarom slechts naar één jaar binnen de bestuursperiode. Hiervoor kiezen we het derde jaar na een reguliere gemeenteraadsverkiezing, zijnde de jaren 2001, 2005, 2009, 2013, 2017 en 2021. Wij kiezen voor het derde jaar omdat de eerste begroting na een verkiezing vaak nog is opgesteld door het vorige gemeentebestuur, en omdat het bestuur in het jaar voorafgaand aan de verkiezing wellicht een electorale prikkel voelt om belastingen (tijdelijk) te verlagen.

Lokale lasten

Wij onderzoeken veranderingen in de hoogte en de verdeling van zowel de onroerendezaakbelasting (ozb) als de lokale bestemmingsheffingen. De ozb is de belangrijkste gemeentelijke belasting. Gemeenten bepalen zelf de hoogte van de ozb-tarieven, en ook wat ze doen met de opbrengst. Als afhankelijke variabelen nemen we daarom de ozb-opbrengst per inwoner en de gemiddelde ozb-aanslag voor woningeigenaren mee. Naast de ozb zijn er twee grote lokale heffingen: de rioolheffing en de afvalstoffenheffing. Samen met de ozb worden deze heffingen de gemeentelijke woonlasten genoemd. Gemeenten moeten de woonlasten voor meerpersoonshuishoudens verplicht opnemen in hun begroting en jaarrekening. Deze lasten zijn dus goed zichtbaar voor raadsleden, pers en inwoners, en worden daarom ook als afhankelijke variabele meegenomen.

Bij de ozb kijken we niet alleen naar de hoogte, maar ook naar de wijze waarop de lasten verdeeld zijn tussen woningen en niet-woningen, zoals kantoren en winkels. Bij de woonlasten kijken we ook in hoeverre deze verschillen tussen de eigenaren en huurders van woningen.

Politieke samenstelling gemeentebestuur

De politieke samenstelling van het gemeentebestuur meten wij op vijf verschillende manieren. We analyseren de

Regressieresultaten: Invloed op lokale belastingen

TABEL 1

	Ozb-opbrengst per capita (euro)	Ozb-opbrengst woningen als percentage van totaal	Ozb-aanslag bij gemiddelde woningwaarde (euro)	Gemiddelde woonlasten eigenaar-bewoner (euro)	Gemiddelde woonlasten huurwoning als percentage van woonlasten eigenaar-bewoner
Aandeel CDA	-0,03	0,02	-0,04	0,59	0,04
Aandeel PvdA	0,04	-0,01	-0,09	-0,75	-0,05
Aandeel VVD	-0,11	-0,01	-0,12	-0,78	-0,07
Aandeel D66	-0,16	0,02	0,05	-0,61	-0,08
Aandeel CU	0,22	0,04	0,47*	0,83	-0,02
Aandeel GL	-0,08	0,00	-0,28	-0,15	0,05
Aandeel Lokaal, ideologisch ongebonden	0,12	-0,00	0,10	-0,06	-0,02
Aantal waarnemingen	1.947	1.663	1.947	1.947	1.947
Aantal gemeenten	351	351	351	351	351
R ²	0,850	0,728	0,820	0,753	0,739

* Significant op tienprocentniveau; geen van de verbanden is significant op vijfprocentniveau (gebaseerd op cluster-robuste standaardfouten)

ESB

invloed van afzonderlijke partijen in zowel de raad als het college. Omdat individuele partijen misschien te weinig macht hebben om het beleid te beïnvloeden, kijken we ook naar het ideologische profiel van de gehele raad en het college. Dit doen we door na te gaan of een meerderheid van de raad een bepaalde ideologie vertegenwoordigt, en door de gemiddelde ideologische positie van de raad en van het college te berekenen.

Om de ideologische positie van de raad of het college te bepalen, maken wij gebruik van een drietal ideologieschalen die zijn ontwikkeld door Laméris et al. (2017). Deze ideologieschalen zijn ontwikkeld op basis van enquêtes onder Nederlandse kiezers, en zijn dus gebaseerd op wat kiezers van hun partij verwachten, en dus niet op wat er in de verkiezingsprogramma's van die partijen staat. Het gaat hierbij om een traditionele links-rechtsschaal, en om schalen die een voorkeur voor economische gelijkheid respectievelijk marktwerking meten. Omdat lokale partijen in deze schalen niet zijn meegenomen, vooronderstellen wij noodgedwongen dat deze partijen neutraal zijn. Uitzondering hierop zijn de lokale partijen die via hun naam laten blijken of ze links of rechts zijn.

Difference-in-differences-methode

Wij gebruiken een *difference-in-differences*-opzet. We onderzoeken of *veranderingen* in de hoogte of in de verdeling van de lokale lasten systematisch samenhangen met (daaraan voorafgaande) *veranderingen* in de politieke samenstelling van de raad of het college. Wanneer dat zo is, dan kunnen we aannemen dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen de politiek en de belastingen.

We controleren daarbij voor negen sociaal-economische controlevariabelen. Ook gebruiken we jaardummy's, vaste effecten op gemeenteniveau en gemeentespecifieke trends. Meer details over de onderzoeksmethode zijn te vinden in de achtergrondrapportage (Allers en Rienks, 2022).

Uitkomsten

Tabel 1 toont de uitkomsten van vijf regressies. Individuele raadspartijen blijken geen statistisch significante invloed te hebben op de hoogte of de verdeling van de lokale lasten, hoe ook gemeten. Dat individuele raadspartijen geen invloed hebben op de lokale lasten is een verrassende uitkomst, die de vraag oproept of we misschien te streng zijn met onze onderzoeksmethode. Door per gemeente een lineaire trend mee te nemen, controleren we voor de mogelijke invloed van geleidelijke veranderingen in gemeentelijke kenmerken op de belastingen (denk aan bevolkingsdaling of veranderingen in de sociaal-economische structuur). In sommige omstandigheden zouden deze trends echter ook een effect van de politieke samenstelling kunnen uitfilteren (namelijk, wanneer ze een lineaire trend volgen).

We hebben alle regressies daarom ook zonder gemeentelijke trends uitgevoerd. Als we dat doen dan worden de coëfficiënten voor de gemiddelde woonlasten van eigenaren-bewoners in tabel 1 wel significant bij de PvdA en de VVD, en neemt hun waarde iets toe. Dit zou suggereren dat de woonlasten voor eigenaren-bewoners met ruim een euro zouden dalen bij elke procentpunt zetelwinst voor PvdA of VVD. Aangezien de gemiddelde woonlasten 775 euro bedragen, is dit slechts een zeer klein effect. Omdat dit effect dus niet significant is als we de trends meenemen, is het bovendien niet zeker of deze lastendaling wel aan de politieke factoren kan worden toegeschreven. Ook vinden we geen effect op de overige vier belastingvariabelen.

Wij hebben soortgelijke regressies uitgevoerd voor de aandelen van de afzonderlijke partijen in het college, dummy's voor een raadsmeerderheid op een van de drie ideologische schalen, en voor de gemiddelde ideologische positie van de raad of van het college (Allers en Rienks, 2022). Uit al deze regressies komt een vergelijkbaar beeld naar voren. Een enkele coëfficiënt is significant, maar de grote meerderheid niet. Weglaten van gemeentespecifieke trends levert nauwelijks meer significante effecten op.

Conclusie en discussie

Er zijn geen overtuigende aanwijzingen voor een invloed van de politieke samenstelling van raad of college op de hoogte of de verdeling van de lokale lasten.

Hoewel onverwacht, zijn er in de literatuur wel mogelijke verklaringen te vinden voor een dergelijk gebrek aan invloed. Het verhogen van belastingen, maar ook het bezuinigen op overheidsvoorzieningen om belastingen te kunnen verlagen, zijn impopulaire maatregelen. In Nederland leveren gemeentelijke belastingen en heffingen bovendien slechts een klein deel van de totale gemeentelijke inkomsten. Die bestaan vooral uit rijksuitkeringen. Daardoor kunnen gemeentepolitici dit beleidsterrein relatief makkelijk onaangeraakt laten.

Uit eerder onderzoek weten we dat belastingverhoging bij financiële druk vaak pas aan de orde komt nadat er in de uitgaven is gesnoeid (Van Gemenen et al., 2015). Ook weten we dat financiële meevallers vaak niet worden vertaald in lastenverlagingen (Kattenberg et al., 2016). En recent bleek ook dat collegepartijen in ongeveer de helft van de gemeenten vooraf afspreken om de ontwikkeling van de ozb of de woonlasten te beperken, meestal tot het inflatiepercentage (De Natris en Allers, 2021). Ook maatstafconcurrentie, het verschijnsel dat bestuurders hun belastingen niet te veel durven te laten afwijken van die in de buurgemeenten uit vrees om electoraal te worden afgestraft (Allers en Elhorst, 2005), zou een verklaring kunnen vormen.

Onze resultaten impliceren niet per se dat kiezers geen invloed hebben op de lokale heffingen. Wanneer bestuurders die belastingen verhogen, electoraal worden afgestraft, dan hebben kiezers wel degelijk invloed door de belastingverhoging te ontmoedigen. Of dit zo is vereist echter nader onderzoek. Dit zou dan wel een beperkte vorm van democratische invloed zijn, en geen afweging van de omvang van de lokale voorzieningen tegen de hoogte van de lokale belastingen, die theoretisch tot een optimale allocatie zou kunnen leiden.

De uitkomsten roepen vragen op over het functioneren van de lokale democratie. Gemeenten zijn (mede)verantwoordelijk voor veeleisende beleidsopgaven, zoals de energietransitie. Die opgaven vereisen een goed werkende lokale representatieve democratie. Onze resultaten roepen de vraag op of de lokale democratie dit wel aankan. Verder onderzoek zal dus moeten uitwijzen of kiezers op andere terreinen wél invloed hebben.

Literatuur

- Allers, M.A. en J.P. Elhorst (2005) Tax mimicking and yardstick competition among local governments in the Netherlands. *International Tax and Public Finance*, 12, 493–513.
- Allers, M.A. en H. Rienks (2022) *De invloed van kiezers op de lokale belastingen*. COELO. Te verschijnen.
- Allers, M.A., J. de Haan en C. Sterks (2001) Partisan influence on the local tax burden in the Netherlands. *Public Choice*, 106(3/4), 351–363.
- Natris, J.G. de en M.A. Allers (2021) *Zelf-opgelegde belastingplafonds bij Nederlandse gemeenten*. COELO.
- Gemenen, J. van, S. Hoogendoorn, P. Zwaneveld en M.A. Allers (2015) De invloed van begrotingsdruk op de beleidspraktijk bij gemeenten. *ESB*, 100(4716), 500–503.
- Kattenberg, M., K. Martens en M. Allers (2016) Hoogte gemeentelijke belasting ongevoelig voor mee- of tegenvallers. *ESB*, 101(4733), 314–317.
- Laméris, M., R. Jong-A-Pin en H. Garretsen (2017) Kiezersvoorkeuren: links en rechts ingehaald. *ESB*, 102(4747), 140–143.
- SKON (2018) *Democratie dichterbij: lokaal kiezersonderzoek 2018*. Stichting Kiezersonderzoek Nederland. Te vinden op kennisopenbaarbestuur.nl.

De economie doet het niet beter tijdens rechtse kabinetten

De meeste Nederlanders denken dat het met de economie beter gaat als centrumrechtse partijen aan de macht zijn. Maar klopt die gedachte wel?

IN HET KORT

- De economische groei was gemiddeld het hoogst tijdens PvdA-geleide kabinetten.
- De inflatie was gemiddeld het laagst onder VVD-geleide kabinetten.
- De gemiddelde overheidsschuld en -tekorten waren onder PvdA-geleide kabinetten het kleinst.

SAM DE MUIJNCK

Hoofdeconoom Our
New Economy

De meeste mensen denken dat rechtse partijen beter zijn in het besturen van de economie. Omdat rechtse politici zich internationaal succesvol geïmponeerd hebben als 'goed in economie', hebben zij er electoraal voordeel van als de economie een belangrijk onderwerp is (Craig en Cossette, 2020; Seeburg, 2017; Vliegthart en Lefevre, 2018).

In Nederland hebben burgers met name vertrouwen in de VVD, en in mindere mate in het CDA, als het de economie betreft. In 2020 gaf bijvoorbeeld 55 procent van de respondenten bij een opiniepeiling van I&O Research aan dat volgens hen de VVD de beste oplossingen heeft op het vlak van de economie (figuur 1). Dit beeld zien we ook terug in het publieke debat. Zo was in 2010 een campagne-slogan van de VVD bijvoorbeeld: "De economie kan wel wat VVD gebruiken". Het CDA doet het, met zeventien procent, ook qua economie goed bij kiezers.

Ook met overheidsfinanciën zien kiezers de VVD als het meest competent, wederom gevolgd door het CDA. Met betrekking tot de werkgelegenheid is met 34 procent van de respondenten het geloof in de VVD iets minder dominant, en dat geldt met respectievelijk 19 en 14 procent voor de PvdA en het CDA.

Maar is de overtuiging van kiezers dat de economie het beter doet onder rechtse kabinetten wel terecht? Opvallend is dat de Nederlandse economen over het algemeen in politiek opzicht niet uitgesproken rechts georiënteerd zijn (kader 1). Doet de economie het dan wel beter wanneer rechtse politieke partijen het land leiden? In dit artikel kijk

ik naar de empirie voor Nederland, en vergelijk ik die met de inzichten uit de internationale literatuur.

Economie tijdens verschillende coalities

Om te kijken of de economische ontwikkelingen inderdaad beter waren wanneer er centrumrechtse partijen aan de macht waren, worden hieronder de gemiddelde economische groei, werkloosheid, inflatie en overheidsschuld per politieke coalitie gepresenteerd op basis van statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat het enkel beschrijvende statistieken betreft. Op basis daarvan zijn er geen conclusies te trekken over causale verbanden. Dat vereist een uitgebreidere econometrische analyse, zoals bijvoorbeeld gedaan is voor de Verenigde Staten, waarbij er rekening wordt gehouden met onder andere internationale en conjuncturele ontwikkelingen (Blinder en Watson, 2016).

De kabinetten sinds 1971 zijn ingedeeld op basis van de grootste twee coalitiepartners (kader 2). Deze partijen waren altijd het CDA, PvdA en/of VVD, en daarmee bestaan er zes combinaties. De partijen zijn op grootte vermeld, dus CDA-VVD betekent dat het CDA de grootste partij was in de coalitie en de VVD de tweede. Veel van deze coalities bevatten meer dan twee partijen, met partijen als D66 (tot 1985 D'66) en ChristenUnie. Voor de beknoptheid wordt hierin bij de presentatie van de resultaten echter geen onderscheid gemaakt.

De economische groei was, in tegenstelling tot de perceptie van de meeste kiezers, het laagst tijdens de VVD-geleide kabinetten en het hoogst tijdens de PvdA-geleide kabinetten (figuur 2). Niet dat kabinetten waar de PvdA in deelneemt allemaal een hogere groei kenden: de kabinetten CDA-PvdA (Van Agt II, Lubbers III en Balkenende IV) en VVD-PvdA (Rutte II) deden het minder goed dan CDA-VVD (De Jong, Biesheuvel I en II, Van Agt I, Lubbers I en II, Balkenende I, II en III). De VVD-CDA-kabinetten (Rutte I en III) scoorden echter het laagst. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de groei ook al relatief laag was toen de VVD-geleide kabinetten aantraden, met name in het jaar voordat het VVD-PvdA-kabinet aantrad.

De werkloosheid laat geen eenduidig patroon zien (figuur 3). Deze was het laagst tijdens de PvdA-geleide kabinetten. Maar terwijl de werkloosheid tijdens het PvdA-CDA-kabinet (Den Uyl) flink toenam vanaf een laag niveau, nam het juist sterk af tijdens de PvdA-VVD-kabi-

netten (Kok I en II) vanaf relatief hoge niveaus. De VVD-geleide kabinetten hadden een betrekkelijk kleine afname in de werkloosheid, maar het VVD-PvdA-kabinet (Rutte II) kende wel de hoogste gemiddelde werkloosheid. De CDA-geleide kabinetten hadden aanzienlijke stijgingen in werkloosheid, en relatief hoge gemiddelde werkloosheidsniveaus.

Inflatie is het hoogst geweest tijdens het PvdA-CDA-kabinet (Den Uyl) in de jaren zeventig, een periode die wereldwijd ook bekend staat om haar oliecrises en 'stagflatie' (figuur 5). Het is echter te simpel om te zeggen dat PvdA-deelname aan het kabinet altijd samen gaat met een hogere inflatie, aangezien de laagste inflatie heeft plaatsgevonden onder het VVD-PvdA-kabinet (Rutte II) en de inflatie al hoog was toen Den Uyl aantrad.

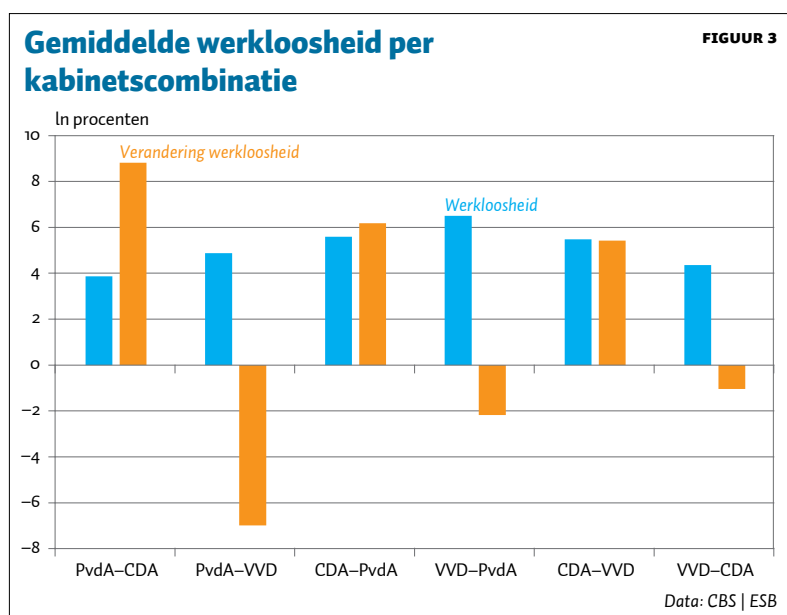
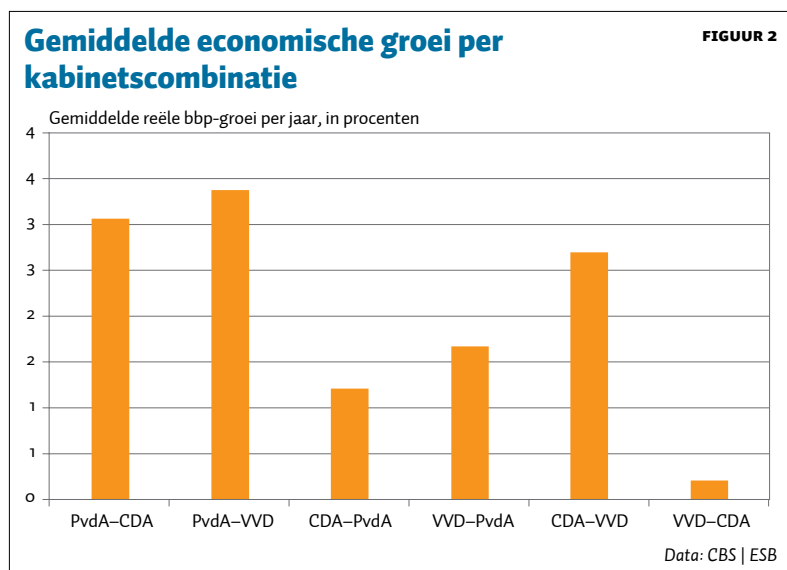
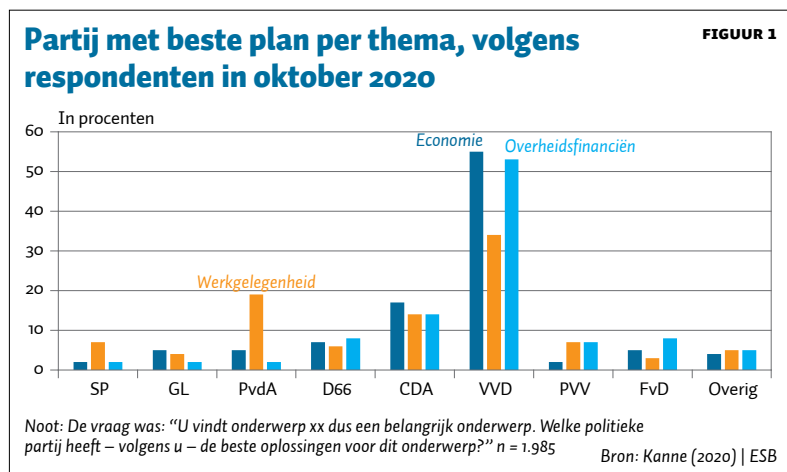
In tegenstelling tot wat veel Nederlanders denken, zijn economen niet rechts

Tot slot de ontwikkelingen rondom overheidsschuld en begrotingssaldo. De overheidsschuld was het laagst tijdens het PvdA-CDA-kabinet Den Uyl dat ook het kleinste gemiddelde begrotingstekort kende (figuur 6). De grootste begrotingstekorten zijn ontstaan tijdens CDA-geleide kabinetten, en de CDA-PvdA-kabinetten (Van Agt II, Lubbers III en Balkenende IV) kenden de hoogste overheidsschuld. Hierbij moet worden opgemerkt dat, terwijl lage overheidsschuld en begrotingstekorten in de politiek vrijwel exclusief als positief worden gepresenteerd, economen hier vaak anders over denken en de nadruk leggen op een anticyclisch begrotingsbeleid. Zo hadden economen na de financiële crisis vaak kritiek op het begrotingsbeleid en schatten zij dat, tussen 2011 en 2017, Nederland 5,8–5,9 procent van het bruto binnenlands product is misgelopen vanwege het procyclische beleid (Jacobs, 2015; Suyker, 2015).

De uitkomsten blijven grotendeels gelijk, wanneer er wordt gerekend met vertragingen van één of twee jaar van de economische uitkomsten ten opzichte van de kabinetten. De economische groei is iets lager voor PvdA-CDA-, PvdA-VVD- en VVD-CDA-kabinetten, en iets hoger voor CDA-PvdA- en VVD-PvdA-kabinetten. De inflatie valt zo iets hoger uit voor CDA-VVD- en PvdA-CDA-kabinetten, en wat lager voor de CDA-PvdA- en de VVD-CDA-kabinetten. Het grootste verschil is echter dat verandering in de werkloosheid sterk verslechtert wat betreft de VVD-CDA-kabinetten, en aanzienlijk verbetert voor het VVD-PvdA-kabinet.

Inzichten uit andere landen

De Nederlandse bevindingen komen overeen met die uit andere landen. Zo wordt het idee dat er betere economi-



sche uitkomsten zijn tijdens rechtse regeringen ook in andere landen niet gesteund door empirische bevindingen. In Australië werden er geen significante verschillen gevonden (Crosby, 2019). In de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en bij de OESO-panelstudies blijkt dat

Politieke voorkeur economen

KADER 1

Terwijl burgers denken op rechtse partijen te moeten stemmen als zij de economie belangrijk vinden, hebben de experts van de economie, de economen, geen politieke voorkeur voor de rechtse politieke partijen, zo blijkt uit twee enquêtes, gehouden in 1995 en 2014 (Van Dalen et al., 2015).

In 1994 was de meest populaire partij onder economen de PvdA (figuur 4). En ook GroenLinks was aanzienlijk populairder onder economen, met 7,6 procent in vergelijking met 3,5 procent nationaal. De liberale partijen, VVD en D66, scoorden iets beter onder economen, terwijl de christelijke partijen, CDA, SGP, GPV en RPF (voorgangers van de ChristenUnie), het juist beduidend minder goed deden onder economen dan onder de hele bevolking.

In 2015 was D66 duidelijk de favoriete politieke partij bij economen, met 40,7 procent in vergelijking met 11,8 procent bij de Eerste Kamerverkiezingen van 2015. Het is hierbij interessant dat mijn data ook laten zien dat de kabinetten waaraan D66 deelnam het gemiddeld genomen relatief goed deden in termen van een hoge economische groei en lage inflatie en werkloosheid (respectievelijk gemiddeld 2,6, 1,2 en 4,8 procent tijdens kabinetten Den Uyl, Van Agt II, Kok I, Kok II, Balkenende II en Rutte III).

Naast D66 was GroenLinks in 2015 ook weer populair bij economen. De PvdA was aanzienlijk minder populair dan in 1994,

maar deed het nog steeds relatief goed, evenals de VVD. De christelijke partijen, CDA, SGP en CU, waren opnieuw relatief weinig populair. De uitgesproken linkse SP was niet geliefd bij economen en de radicaal-rechtse PVV kreeg van economen zelfs bijna geen enkele steun, met slechts 0,4 procent ten opzichte van 11,6 procent in de Eerste Kamer.

In tegenstelling tot het stereotype en wat veel Nederlanders denken, zijn economen dus niet rechts. Terwijl de confessionele partijen en de politieke flanken niet populair zijn onder economen, doen centrum-linkse en progressieve partijen het juist goed. De PvdA, D66 en GroenLinks kregen gezamenlijk in 1994 steun van 59,7 procent van de economen ten opzichte van 43,0 procent nationaal; en in 2015 zelfs 67,5 procent in vergelijking met 28,2 procent in de Eerste Kamer.

Nederland is in dit opzicht niet uniek. Ook in andere landen geven economen aan voornamelijk centrumlinks, sociaal-liberaal, kosmopolitisch, economisch gematigd en cultureel progressief te zijn (Berggren et al., 2009; Colander, 2008; Colander en Klamer, 1987; De Benedictis en Di Maio, 2011; Klein en Stern, 2006). Zo zijn economen, in Nederland en in andere landen, vaak voorstander van vrijhandel, streng mededingingsbeleid, en belasting op onroerend goed, erfenissen en milieuschade (Jacobs, 2021).

Nederlandse coalitie-combinaties sinds 1970

KADER 2

CDA-VVD

- De Jong (voorgangers CDA en VVD): 1967–1971
- Biesheuvel I (voorgangers CDA, VVD en DS'70): 1971–1972
- Biesheuvel II (voorgangers CDA en VVD): 1972–1973
- Van Agt I (CDA en VVD): 1977–1981
- Lubbers I (CDA en VVD): 1982–1986
- Lubbers II (CDA en VVD): 1986–1989
- Balkenende I (CDA, VVD en LPF): 2002–2003
- Balkenende II (CDA, VVD en D66): 2003–2006
- Balkenende III (CDA en VVD): 2006–2007

CDA-PvdA

- Van Agt II (CDA, PvdA en D'66): 1982
- Lubbers III (CDA en PvdA): 1989–1994
- Balkenende IV (CDA, PvdA en CU): 2007–2010

PvdA-CDA

- Den Uyl (PvdA, voorgangers CDA, PPR en D'66): 1973–1977

PvdA-VVD

- Kok I (PvdA, VVD en D66): 1994–1998
- Kok II (PvdA, VVD en D66): 1998–2002

VVD-CDA

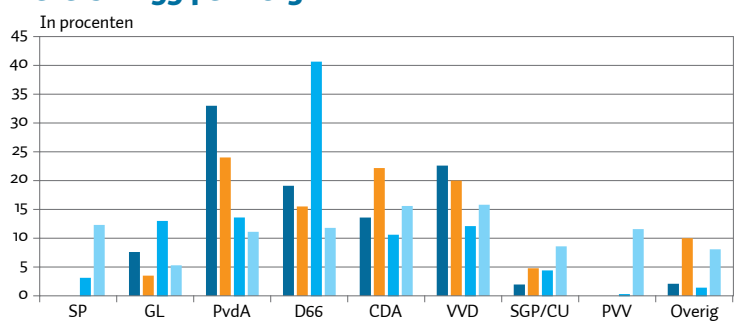
- Rutte I (VVD en CDA): 2010–2012
- Rutte III (VVD, CDA, D66 en CU): 2017–2022

VVD-PvdA

- Rutte II (VVD en PvdA): 2012–2017

Partijkeuze economen versus alle Nederlandse kiezers in 1994 en 2015

FIGUUR 4



Noot: De cijfers voor alle Nederlandse kiezers betreft de verkiezingsuitslag voor de Tweede in 1994 en de uitslag van de Eerste Kamerverkiezingen na de Provinciale Statenverkiezingen in 2015.

Data: Van Dalen et al. (2015) en verkiezingsuitslagen.nl | ESB

de economische groei, werkgelegenheid en inflatie onder linkse regeringen hoger waren dan onder rechtse regeringen (Algarhi en Tziamalidis, 2021; Blinder en Watson, 2016; Potrafke, 2017).

Zo vinden Blinder en Watson (2016) dat de hogere economische groei onder Democratische presidenten in de Verenigde Staten voornamelijk komt door meer bedrijfsinvesteringen in vaste activa en consumptie-uitgaven aan duurzame goederen tijdens het eerste jaar van de presidentiële termijnen.

Het verschil met Republikeinse presidenten lijkt niet te zitten in betere beginomstandigheden, structureel meer

expansief budgettair of monetair beleid, of hogere algemene groeitrends tijdens Democratische presidentschappen. Het lijkt daarentegen te komen door de combinatie 'good policy and good luck': meer productiviteitsgroei, meer overheidsuitgaven aan defensie, minder heftige oliecrises (gedeeltelijk vanwege ander buitenlandbeleid) en meer consumentenvertrouwen (Blinder en Watson, 2016).

Ook de werkgelegenheid is iets hoger onder Democraten. Het grootste verschil qua werkgelegenheid is dat de werkloosheid aanzienlijk daalt tijdens de Democratische presidentschappen en stijgt tijdens de Republikeinse. Republikeinse termijnen kennen een iets lagere inflatie, maar ook iets grotere structurele federale begrotingstekorten. Tot slot is het opvallend dat bedrijfswinsten hoger waren onder de Democraten. Zo omschrijven Blinder en Watson de paradox (2016): "Though business votes Republican, it prospers more under Democrats."

Conclusie

Wereldwijd leeft het beeld dat de economie het beter doet wanneer er rechtse partijen aan de macht zijn. Dit lijkt echter meer met beeldvorming te maken te hebben dan met de realiteit. Uit verschillende studies blijkt dat de economische groei gemiddeld genomen iets hoger is wanneer linkse partijen aan de macht zijn. Ook in Nederland was de economische groei hoger onder kabinetten geleid door de PvdA, en het laagst onder die van de VVD. De inflatie is gemiddeld wel lager onder rechtse regeringen, maar werkgelegenheid doet het vaak weer beter onder linkse regeringen. Hierbij is het van belang om te benadrukken dat deze bevindingen beschrijvend zijn van aard, en dat er meer onderzoek nodig is om de causale verbanden vast te kunnen stellen.

Literatuur

Algarhi, A.S. en A. Tziamal (2021) Does the UK economy grow faster under a Conservative or Labour government? *Economics and Business Letters*, 10(2), 95–101.

Berggren, N., H. Jordahl en C. Stern (2009) The political opinions of Swedish social scientists. *Finnish Economic Papers*, 22(2), 75–88.

Blinder, A.S. en M.W. Watson (2016) Presidents and the US economy: an econometric exploration. *The American Economic Review*, 106(4), 1015–1045.

Colander, D. (2008) *The making of an economist, redux*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Colander, D. en A. Klamer (1987) The making of an economist. *The Journal of Economic Perspectives*, 1(2), 95–111.

Craig, S.C. en P.S. Cossette (2020) Who owns what, and why? The origins of issue ownership beliefs. *Politics & Policy*, 48(1), 107–134.

Crosby, M. (2019) *Trick question: who's the better economic manager?* Artikel op theconversation.com, 12 mei.

Dalen, H. van, A. Klamer en C. Koedijk (2015) *Het gekantelde wereldbeeld van economen*. Artikel op www.mejudice.nl, 16 maart.

De Benedictis, L. en M. Di Maio (2011) Economists' views about the economy: evidence from a survey of Italian economists. *Rivista Italiana degli Economisti*, 2011(1), 37–84.

Jacobs, B. (2015) *Overheid heeft met falend begrotingsbeleid een derde van de Grote Recessie veroorzaakt*. Blog op esb.nu, 26 november.

Jacobs, B. (2021) Zeven volgens economen doeltreffende maatregelen waar de politiek maar niet aan wil. *Vrij Nederland*, 13 maart.

Kanne, P. (2020) *Kan de VVD de verkiezingen van 2021 verliezen?* Artikel op stukroodvlees.nl, 19 november.

Kempen, M. van (2017) *Lange tijdreeksen overheidsfinanciën*. Excel-bestand te vinden op www.cpb.nl.

Klein, D.B. en C. Stern (2006) Economists' policy views and voting. *Public Choice*, 126(3), 331–342.

Ministerie van Financiën (2021) *Miljoenennota 2022*. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Potrafke, N. (2017) Partisan politics: the empirical evidence from OECD panel studies. *Journal of Comparative Economics*, 45(4), 712–750.

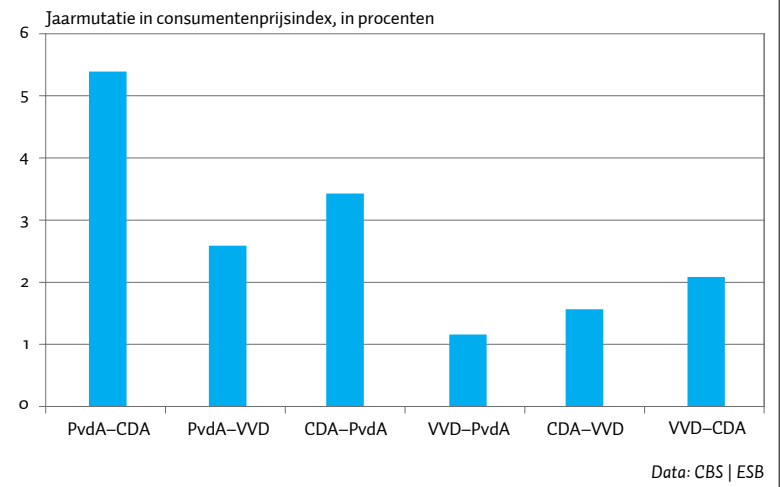
Seeberg, H.B. (2017) How stable is political parties' issue ownership? A cross-time, cross-national analysis. *Political Studies*, 65(2), 475–492.

Suyker, W. (2015) *Geactualiseerde Blanchard-Leigh schattingen*. CPB Presentatie, 19 november.

Vliegthart, R. en J. Lefevere (2018) Disentangling the direction of causality between competence issue ownership and party preference. *International Journal of Public Opinion Research*, 30(4), 663–674.

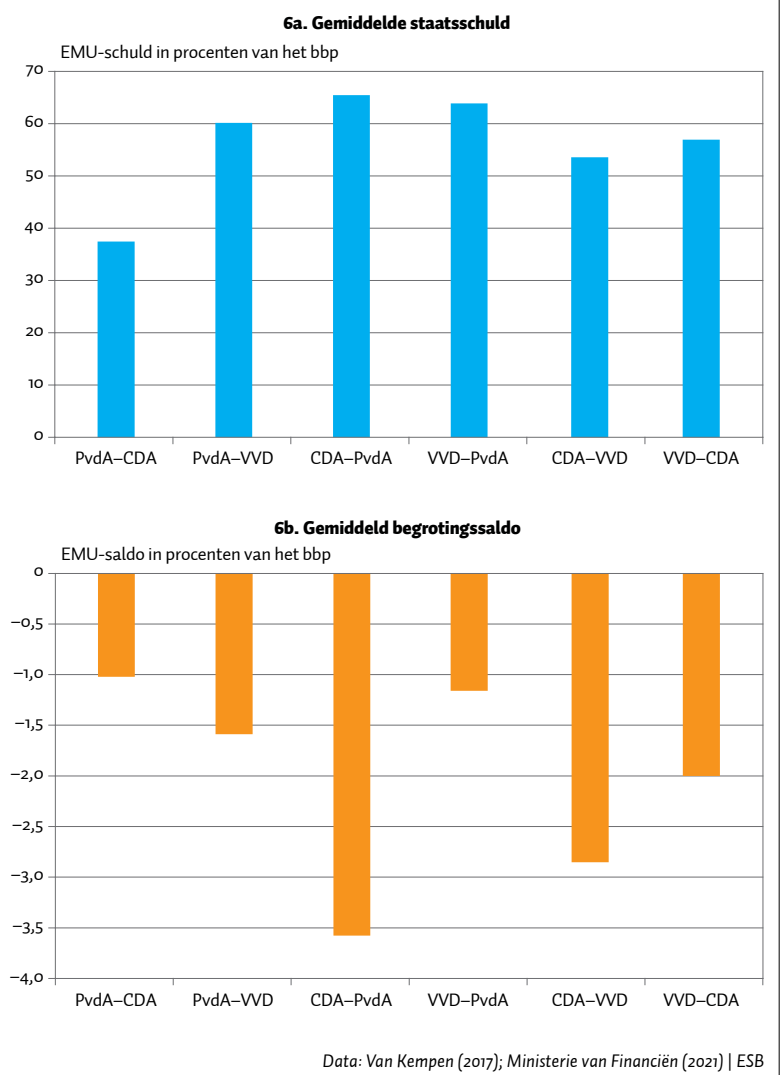
Gemiddelde inflatie per kabinetscombinatie

FIGUUR 5



Ontwikkeling overheidsfinanciën per kabinetscombinatie

FIGUUR 6



Versnelde afbouw hypotheekrenteaftrek mogelijk maar geen wondermiddel

Twintig jaar aan behoedzaam beleidsmatig schaven en inkaderen hebben het belang en de omvang van de hypotheekrenteaftrek doen afnemen. Huidig beleid zal in de komende decennia bovendien voor een verdere afname zorgen. Ook de lage rente zorgt voor minder aftrek. Is versnelde afbouw nodig? En wat is het effect op de huizenprijzen en de schaarste op de woningmarkt?

IN HET KORT

- Bij bestaand beleid is de som van het eigenwoningforfait vanaf 2044 hoger dan de totale hypotheekrenteaftrek.
- De lage rente biedt kansen voor een versnelde afbouw van de hypotheekrenteaftrek.
- Versnelde afbouw raakt op de korte termijn vooral starters, maar lost de problemen op de woningmarkt niet direct op.

MICHEL BIJLSMA

Clusterhoofd
Financiële markten
en Finance bij
SEO Economisch
Onderzoek

WARD ROUGOOR

Senior Onderzoeker
bij SEO Economisch
Onderzoek

NILS VERHEUVEL

Onderzoeker bij
SEO Economisch
Onderzoek

“O mijn God! Klaas Knot zei het H-woord”, kopte Maarten Schinkel in 2011 in de *NRC*. Maar ruim tien jaar eerder schreef de *Volkscrant* al: “Taboe op H-woord doorbroken in Den Haag”. Dat bleek dus betrekkelijk. Het H-woord, de ‘hypotheekrenteaftrek’, bleef al die tijd de gemoederen bezighouden. Tot op de dag van vandaag. In 2020 kopt het *FD*: “Hoekstra bereid renteaftrek verder te beperken voor EU-steun”.

In feite wordt de aftrek echter al ruim twintig jaar stiltejes afgebouwd. De dertigjaarstermijn (2001) beperkt het recht op aftrek tot dertig jaar. De bijleenregeling (2004) dicteert dat een overwaarde gerealiseerd bij de verkoop van de oude woning moet worden geherinvesteerd bij een opvolgende aankoop. Voor dat deel mag dus niet opnieuw een aftrekbare schuld worden aangegaan. De villabelasting (2009) verhoogt het eigenwoningforfait voor woningen met de meeste hypotheekrenteaftrek. De fiscale aflossings-eis (2013) maakt voor nieuwe gevallen een einde aan hypotheekrenteaftrek op aflossingsvrije hypotheek. De tariefmaatregel (2014) luidt een stapsgewijze afbouw in van het maximale tarief waartegen er aftrek kan worden genoten. Deze afbouw werd in het regeerakkoord van 2017 bovendien versneld, maar vervolgens heel behoedzaam ‘budget-neutraal’ gecompenseerd via het eigenwoningforfait. De

afbouw van de wet-Hillen (2019) zorgt er tot slot voor dat huishoudens zonder – of met een geringe – eigenwoning-schuld steeds meer moeten gaan betalen voor hun woning. In die gevallen overtreft het eigenwoningforfait immers de hypotheekrenteaftrek. Zonder ‘Hillen’ wordt het verschil tussen beide niet langer geheel gecompenseerd door de fiscus.

Dat de hypotheekrenteaftrek al wordt afgebouwd wil echter niet zeggen dat er geen aanleiding is voor een meer doortastende afbouw. Recente studies uit Denemarken (Gruber et al., 2021) en België (Damen en Goeysaerts, 2021) laten zien dat de hypotheekrenteaftrek huiseigenaarschap in feite niet bevordert, omdat het kapitaliseert in de huizenprijzen, aankoopbeslissingen verstoort en het aangaan van schuld stimuleert.

De politiek lijkt de potentiële electorale consequenties van afbouw nu minder negatief in te schatten dan voorheen, aangezien een aantal partijen een versoering of afbouw van de hypotheekrenteaftrek in het verkiezingsprogramma heeft opgenomen.

De huidige ontwikkelingen op de woningmarkt (lage rente, schaarste) hebben de politiek waarschijnlijk het laatste zetje gegeven hebben, maar ook het feit dat de economische basis voor het verstrekken van renteaftrek op zijn best gezegd dun is, zal een rol spelen.

Als doel van de aftrek wordt vaak het bevorderen van eigenwoningbezit genoemd. Er is echter geen moment aanwijsbaar waarop het eigenwoningbezit werd gedefinieerd als doel, en dat de hypotheekrenteaftrek gepresenteerd werd als middel om dat doel te bereiken. Ook is er nooit gedefinieerd welk percentage eigenwoningbezit precies optimaal wordt geacht, of onderzocht welke maatschappelijke waarde eigenwoningbezit precies vertegenwoordigt, en hoeveel belastinggeld hier dus aan besteed mag worden.

De aftrek bestond in feite al lang voordat het eigenwoningbezit een doel werd (Hers et al., 2019). De hypotheekrenteaftrek was al onderdeel van de Wet op de Vermogensbelasting uit 1892. De eigen woning werd belast als inkomen, en de daarvoor gemaakte kosten (inclusief rente) waren aftrekbaar.

Pas na de Tweede Wereldoorlog werd het eigenwoningbezit gezien als een doel op zich – maar ook toen werd het zelden aan de hypotheekrenteaftrek gekoppeld. In de nota *Huur- en subsidiebeleid* (Tweede Kamer, 1974) en de nota *Eigen woningbezit* (Tweede Kamer, 1983) komt de

af trek wel kort aan de orde. Daarbij wordt er echter vooral beredeneerd vanuit de al bestaande situatie, en wordt er gesteld dat, voor de betaalbaarheid van koopwoningen, afbouw (te) grote gevolgen zou hebben.

De nota *Mensen, wensen, wonen* (Tweede Kamer, 2000) legt wel een expliciet verband tussen de hypotheekrenteaf trek en het bevorderen van het eigenwoningbezit. Ook hier redeneert men echter vanuit de bestaande situatie, door te zeggen dat “het alleen al ter discussie stellen van de fiscale faciliteiten zorgt voor onzekerheid onder (potentiële) kopers, en beperkt alleen daardoor al de keuzevrijheid in aanzienlijke mate”.

De hypotheekrenteaf trek is er dus altijd al geweest, en nooit is de vraag gesteld of hier wel voldoende basis voor is. Inmiddels is de (lange) weg van het afbouwen ingeslagen, en bieden de lage rente en de staat van de woningmarkt zelfs mogelijkheden voor een versnelde afbouw.

De vraag is wat de huidige context van lage rente betekent voor de portemonnee van de huiseigenaar en de begroting van de staat. Op basis van een model en verschillende scenario-analyses brengen we de netto fiscale stimulering in kaart. Ook proberen we een antwoord te geven op de vraag wat we hier wel – en niet – mee opschieten.

Het model

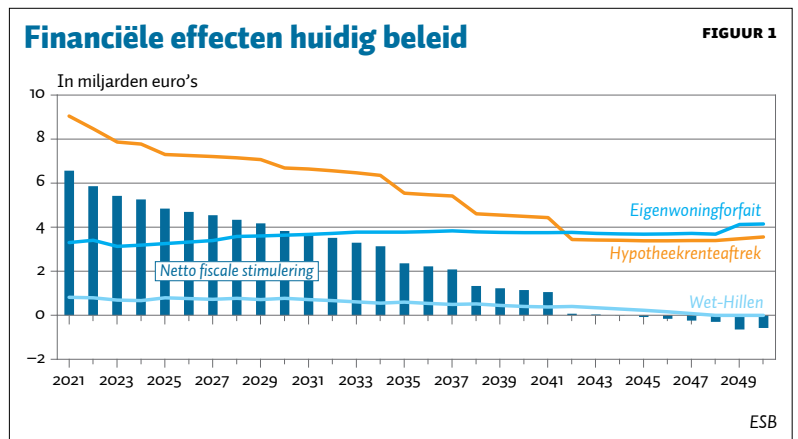
Het model simuleert het aantal mensen dat recht heeft op hypotheekrenteaf trek op basis van de bevolkingsstatistiek en de kans op verhuizen, overlijden of instromen. De simulatie wordt 1.000 keer herhaald voor alle huishoudens, waarna het gemiddelde genomen wordt om te berekenen hoe de woningmarkt zich ontwikkelt.

Het model simuleert voor tien verschillende leeftijdsgroepen hoe zij op de woningmarkt actief zijn over de periode 2021–2050. De jongste groep is in 2021 23 jaar, en de andere groepen zijn in stappen van vijf jaar samengesteld, zodat de oudste groep in 2021 68 jaar is. Gezamenlijk zijn deze groepen representatief voor de populatie als geheel. Per groep is er een deel met een annuïtaire hypotheek, een deel met een aflossingsvrije hypotheek, en een deel zonder hypotheek.

Basiskenmerken zoals de looptijd van de totale hypotheekportefeuille, de hoogte van het inkomen en de waarde van de woning zijn vastgesteld met data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), als gemiddelde per leeftijdsgroep. Het model bevat verder twee variabelen die de kans aangeven dat iemand verhuist of overlijdt. De leeftijdsafhankelijke verhuiskans en sterftkans volgen uit de CBS-data.

Jongere huishoudens verhuizen over het algemeen, indien de financiële ruimte dat toelaat, naar een duurdere woning. Leennormen, zoals de *loan-to-income*-ratio (LTI) en de *loan-to-value*-ratio (LTV), en overwaarde bepalen de maximale financiële ruimte. Mensen ouder dan zestig jaar verhuizen (in realiteit en in het model) relatief vaker naar een goedkopere woning.

Bij een verhuizing sluiten huishoudens een nieuwe hypotheek af voor het deel boven de huidige hypotheekschuld en de overwaarde. De looptijd van de nieuwe hypotheek is dertig jaar en de hypotheekvorm is hetzelfde als in de beginsituatie. Bestaande hypotheeken kunnen de rente



oversluiten aan het einde van de rentevaste periode. Dan vervangt de meest recente rente de rente op het moment van afsluiten. De huizenprijzen in het model stijgen met twee procent per jaar, het gemiddelde over de afgelopen vijftien jaar (2006–2020).

Het model houdt ook rekening met de uitstroom en instroom van de populatie om een plausibel beeld voor de lange termijn te kunnen presenteren. De netto-resultante van instroom en uitstroom bepaalt ook de totale woningvoorraad in het model. Uitstroom bepalen we met een leeftijdsafhankelijke sterftkans. In dat geval stopt de simulatie voor die persoon. Elk jaar stroomt een groep 28-jarigen in, representatief voor het cohort. Voor die groepen simuleren wij het gedrag tot 2050. Behalve het moment van instroom, is het model hetzelfde voor de bestaande populatie en voor de instromers.

Effecten huidig beleid

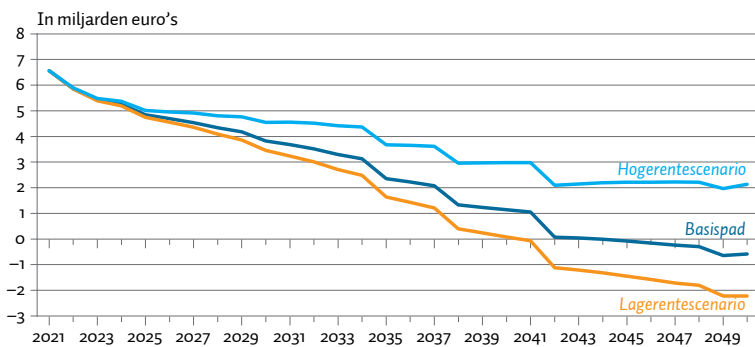
Het model beschouwt drie scenario's voor de hoogte van de hypotheekrente, die in grote mate de omvang van de totale hypotheekrenteaf trek bepaalt: een basispad, een lagerentescenario, en een hogerentescenario. In het basispad stijgt de hypotheekrente van 1,4 procent in 2021 met 0,1 procentpunt per jaar tot 2,6 procent in 2033, en blijft daarna constant. In het scenario met de lage rente, blijft de rente vanaf 2021 constant op 1,4 procent. In het scenario met een hoge rente stijgt de hypotheekrente met 0,3 procentpunt per jaar tot 5 procent in 2033, en blijft daarna constant. De scenario's gaan allemaal uit van een huizenprijzstijging van twee procent, eventuele correlaties tussen de hypotheekrente en prijsstijgingen zijn niet in het model opgenomen.

In het basisscenario (figuur 1) daalt de netto fiscale stimulering (verschil tussen hypotheekrenteaf trek en eigenwoningforfait van de eigen woning) van 6,5 miljard euro in 2021 naar 1 miljard in 2041 – en wordt in 2044 zelfs negatief. Door de afbouw van het percentage hypotheekrenteaf trek, de fiscale aflossingsseis en de dertigjaarstermijn neemt de omvang van de genoten hypotheekrenteaf trek af van 9 miljard euro in 2021 naar 3,5 miljard in 2050. De genoemde getallen zijn macrobedragen, voor individuele huiseigenaren kan er wel nog een fiscale stimulering na 2044 zijn, omdat zij recht hebben op hypotheekrenteaf trek voor hun annuïtaire hypotheek.

Tot en met 2023 daalt het percentage aftrek voor hoge inkomens in het huidige afbouwbeleid van 43 pro-

Netto fiscale stimulering bij lage en hoge rente

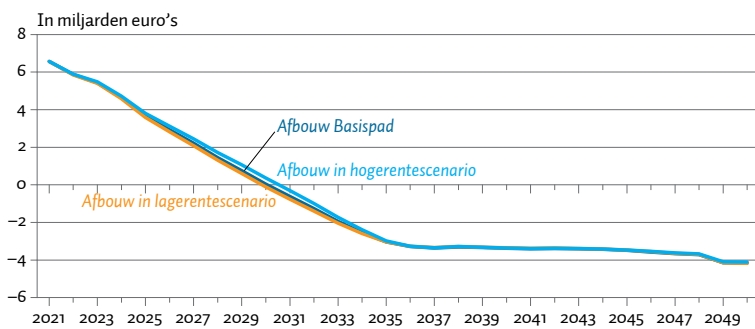
FIGUUR 2



ESB

Netto fiscale stimulering bij versnelde afbouw hypotheekrenteaftrek

FIGUUR 3



ESB

cent naar 37,05 procent. Dit vertaalt zich direct in een afname in de genoten hypotheekrenteaftrek. Vanaf 2030 is het effect waarneembaar van de dertigjaarstermijn, waardoor het recht op hypotheekrenteaftrek vervalt. Vooral voor huishoudens met een aflossingsvrije hypotheek heeft dit een sterk effect. In de jaren voor het vervallen van het recht is de genoten aftrek voor die groep nog aanzienlijk, omdat ze minder hebben afgelost. Voor huishoudens met een annuïtaire hypotheek is het effect minder groot, omdat tegen het einde van de dertig jaar hun resterende hypotheek en dus ook de genoten aftrek beperkt is. Ten slotte is het effect waarneembaar van de fiscale aflossingseis vanaf 2042. Groepen met een aflossingsvrije hypotheek die na 2012 is afgesloten, hebben vanaf dat jaar geen recht meer op aftrek. Vanaf 2042 genieten dus alleen de huishoudens met een annuïtaire hypotheek van de hypotheekrenteaftrek.

Uitgelezen kans voor versnelde afbouw

De hoogte van de rente heeft een grote invloed op de omvang van de hypotheekrenteaftrek. In het scenario met de aanhoudend lage rente is de netto fiscale stimulering al vanaf 2041 negatief (figuur 2). In het scenario met de hoge rente is er op de lange termijn een netto fiscale stimulering van 2,1 miljard euro. De verschillen ontstaan voornamelijk door nieuwe hypotheken, als gevolg van nieuw ingestroomde huiseigenaren of verhuizingen.

Deze analyse toont aan dat een lage rente eventueel de versnelde afbouw van de hypotheekrenteaftrek voor huis-

houdens minder pijnlijk maakt. Ook zonder nieuw beleid is in een lagerentescenario immers het bedrag aan fiscale stimulering lager, waarmee het effect ervan kleiner is.

Een aantal politieke partijen pleiten in hun verkiezingsprogramma's voor een volledige afbouw van de hypotheekrenteaftrek. Ter illustratie daarvan laten we het percentage hypotheekrenteaftrek met drie procentpunt per jaar dalen vanaf 2024. Daarmee is in 2036 de hypotheekrenteaftrek volledig afgebouwd.

Bij een versnelde afbouw van de hypotheekrenteaftrek is de netto fiscale stimulering van de eigen woning vanaf 2031 negatief (figuur 3). Dit is vijf jaar voordat de hypotheekrenteaftrek daadwerkelijk volledig is afgebouwd. De daling in de netto fiscale stimulering tussen 2021 en 2023 is het gevolg van huidige beleid. In dit scenario daalt de hypotheekrenteaftrek met ongeveer 600 miljoen euro per jaar.

Zowel met een lage als met een hoge rente is de netto fiscale stimulering binnen tien jaar verdwenen. Bij een aanhoudend lage rente zal dit in 2030 al het geval zijn, maar ook met de hoge rente is dit in 2031 al negatief. Op de lange termijn hebben alle scenario's een vergelijkbare netto fiscale stimulering, namelijk 3,5 miljard euro negatief. Dit betekent dat versnelde afbouw bij een lage rente nauwelijks verschil maakt ten opzichte van het huidige beleid.

Bij onveranderd beleid hebben veertigers en vijftigers het meeste profijt van de hypotheekrenteaftrek tussen 2021 en 2050. Twintigers en dertigers lossen vaker annuïtair af, wonen in minder dure huizen, en hebben deze gefinancierd tegen een lagere rente. Zij hebben daardoor minder profijt van de hypotheekrenteaftrek. Zestigters zijn netto betalende.

Een versnelde afbouw van de hypotheekrenteaftrek raakt de verschillende leeftijdsgroepen dan ook op een andere manier. Vergeleken met het huidige beleid neemt de genoten netto fiscale stimulering in het scenario van versneld afbouwen over 2021–2050 relatief sterker af voor twintigers en dertigers dan voor veertigers en vijftigers. Dit komt met name omdat de jongere cohorten in het basis-scenario nog langer profijt zouden hebben van aftrek dan de oudere huishoudens. Veertigers en vijftigers worden daarentegen vooral op de iets kortere termijn geraakt door versnelde afbouw, aangezien zij gemiddeld genomen nu een hogere aftrek hebben dan twintigers en dertigers.

Discussie

De huidige lage rente biedt kansen om de renteaftrek versneld af te bouwen. Die lage rente zorgt er immers voor dat grote groepen woningbezitters (vooral woningbezitters die in de afgelopen jaren hun hypotheek hebben overgesloten) relatief weinig renteaftrek krijgen. De meeste economen hopen dat de politiek deze kans grijpt omdat de hypotheekrenteaftrek een subsidie is die huizenprijzen en woonbestedingen verstoort, en daarmee een goed functionerende woningmarkt in de weg staat.

Maar wat kunnen we verwachten te bereiken met een versnelde afbouw? Kunnen we, als kopen niet langer gesubsidieerd wordt, een bloeiende huurmarkt, betaalbare huizen, lagere schulden en minder frequente macro-economische schokken verwachten? Een aantal kanttekeningen suggereert dat de problemen op de huizenmarkt niet zullen verdwijnen wanneer kopen niet langer gesubsidieerd wordt.

Ten eerste zorgt de lage rente er nu al voor dat het effect van het verder afbouwen van de hypotheekrenteaftrek op de woningprijzen minder groot is. Het voordeel voor huizenkopers is bij de lagere rente immers kleiner. Illustratief is dat starters tegenwoordig vaak een deel van hun hypotheek financieren met een aflossingsvrije hypotheek, waarop ze geen renteaftrek krijgen. Het voordeel van een hogere hypotheek is voor hen groter dan het nadeel van geen renteaftrek ontvangen over een deel van de hypothecaire lening. Het gevolg is dat het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek waarschijnlijk minder effect heeft op de huizenprijzen.

Daarnaast wordt het effect van afschaffen op de hoogte van woningprijzen beperkt doordat de hypotheekhoogte voor een grote groep (potentiële) kopers niet de knellende factor is die bepaalt wat zij voor een huis moeten betalen. Zo verkopen mensen die reeds een huis bezitten vaak een huis met een aanzienlijke overwaarde, afhankelijk van wanneer ze hun huis gekocht hebben. Voor deze groep kopers maakt het voor de hoogte van de lening die ze kunnen aangaan dus niet uit hoeveel hypotheekrenteaftrek ze krijgen.

Vooraf woningstarters zullen in het segment zitten waar er geldt dat de hypotheekrente die ze kunnen betalen ook de bepalende factor is voor het huis dat ze kopen. Voor hen knellen de leeneisen van banken en toezichthouders, die grenzen stellen aan de LTI en de LTV. In het woningsegment waar starters vooral actief zijn zal de afschaffing van de hypotheekrenteaftrek dus wel leiden tot lagere biedingen van aspirant kopers – en daarmee op termijn tot lagere huizenprijzen.

Ten derde is de vormgeving van de versnelde afbouw van belang voor het effect op de woningprijzen. Als huizenbezitters de verlaagde hypotheekrenteaftrek terugkrijgen in hun portemonnee via een ander kanaal, dan zullen zij dat geld gaan inzetten om een huis te kopen. Voor het kopen van een huis zetten mensen immers hun toekomstig verwachte inkomen in. Als dat inkomen niet verandert omdat een maatregel op een, voor (potentiële) kopers, budgetneutrale manier wordt ingevoerd, dan heeft die maatregel ook veel minder effect. Afschaffen van de hypotheekrenteaftrek heeft dus alleen gevolgen voor de huizenprijzen als het ook ervoor zorgt dat het verwachte inkomen van mensen afneemt, of wanneer de beperkingen op hoeveel je kunt lenen tegen dat toekomstige inkomen strikter worden.

Verdelingeffecten

Paradoxaal genoeg gaat het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek op korte termijn dus vooral die groep raken, voor wie er op de lange termijn de voordelen het grootste zijn in termen van een beter functionerende woningmarkt. Goed vormgegeven beleid kan de groepen starters helpen, bijvoorbeeld door geld dat vrijkomt door een versnelde afbouw van de hypotheekrenteaftrek te gebruiken om nieuwe en betaalbare woningen te bouwen in het starterssegment.

Ook kan het afschaffen een effect hebben op de inkomensverdeling, doordat de subsidie die dan naar een specifieke groep gaat (kopers), verdeeld wordt over een bredere groep (kopers en huurders), bijvoorbeeld via lagere belastingtarieven. Een verlaging van de hogere belastingtarieven komt vooral bij kopers terecht, aangezien de mensen met een hoog inkomen vaker een koopwoning bezitten.

Conclusie

Het is belangrijk om vast te stellen dat, ook als de fiscale stimulans van woningen verder wordt afgebouwd, en wellicht zelfs helemaal afgeschaft wordt, de problemen op de woningmarkt nog niet voorbij zijn – de alsmat verder stijgende huizenprijzen, hogere schulden bij startende woningbezitters en de toenemende tweedeling tussen huizenbezitters en huurders. Die problemen zijn immers het gevolg van twee factoren. Enerzijds de woningschaarste: die wordt niet zozeer bepaald door fiscale stimulering, als wel door een veranderende demografie en verschuivende woningwensen. Er zijn namelijk steeds meer eenpersoonshuishoudens, en een toenemende groep thuiswonende ouderen (PBL, 2021). Om dit probleem op te lossen, zijn er simpelweg meer huizen nodig.

De tweede factor is dat de rente al zeer lang historisch laag is. Huizenkopers kunnen daardoor relatief eenvoudig een hogere hypotheek financieren. Dat betekent dat er meer geld in de markt komt, wat de prijzen van woningen omhoog stuwt. Daarbij zijn huizenbezitters in het voordeel omdat de waarde van hun huizen meestijgt (en dus ook hun potentiële hypotheek), terwijl de grenzen aan wat je kunt lenen niet lineair samenhangen met het inkomensniveau. Daarnaast drijft de lage rente ook een groep beleggers naar de woningmarkt toe, op zoek naar rendementen op hun vermogen die ze elders niet kunnen realiseren. Dit zorgt voor een verdere opwaartse druk op de woningprijzen in specifieke segmenten, waar starters door beperkingen in hun leenvermogen op achterstand staan ten opzichte van woningzoekenden met een eigen vermogen, zoals beleggers of huizenbezitters. Een deel van de aspirant-huizenkopers huurt daardoor noodgedwongen, terwijl ze liever zouden kopen.

Met het (versneld) afbouwen van de hypotheekrenteaftrek verdwijnt een subsidie die huizenprijzen en woonbeslissingen verstoort. Bovendien levert afbouwen middelen op om ook niet-huiseigenaren een steuntje in de rug te geven op de woningmarkt. Bovenstaande maakt echter ook duidelijk dat het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek geen panacee is voor de problemen op de woningmarkt. Zolang er een relatieve schaarste is aan woningen, blijft flankerend beleid nodig. De enige duurzame langetermijnoplossing voor de problemen op de woningmarkt blijft een grotere woningvoorraad die aansluit op de woonbehoeftes van burgers.

Literatuur

- CPB (2020) *Kansrijk woonbeleid – update*. Centraal Planbureau, juni.
- Damen, S. en G. Goeyvaerts (2021) *Housing market responses to the mortgage interest deduction*. SSRN Paper, mei.
- Gruber, J., A. Jensen en H. Kleven (2021) Do people respond to the mortgage interest deduction? Quasi-experimental evidence from Denmark. *The American Economic Journal: Economic Policy*, 13(2), 273–303.
- Hers, J., W. Rougoor, N. Verheuvet et al. (2019) *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*. SEO-rapport, 2019-61.
- PBL (2021) *Wonen na de verkiezingen: het woningtekort wordt in de regio opgelost*. PBL-publicatienummer 4613.
- Tweede Kamer (1974) *Nota huur- en subsidiebeleid*. Kamerbrief 13025, nr. 26.
- Tweede Kamer (1983) *Eigen woningbezit*. Kamerbrief 23449, nr. 1.
- Tweede Kamer (2000) *Mensen, wensen, wonen*. Kamerstuk 27559, nr. 2.

Kabinet – beken kleur voor een stabiele en veerkrachtige Europese economie

Er ontbreekt in Nederland een heldere politieke visie over Europa, en dit verzwakt onze onderhandelingspositie. Bij een voorkeur voor verdere integratie van de Europese Unie (EU) passen andere beleidspakketten dan bij een voorkeur voor meer marktwerking.

IN HET KORT

- Welke Europese begrotingsregels voor Nederland optimaal zijn, hangt af van de keuze tussen meer of minder integratie.
- Ook wat betreft de klimaattransitie, het coronaherstelfonds, en de volgende EU-begroting is een heldere visie nodig.
- Ongeacht de keuze tussen meer of minder integratie is er een aantal 'no-regret'-maatregelen voor een stabielere Europa.

BARBARA BAARMSMA

CEO Rabo Carbon Bank en hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam (UvA)

ROEL BEETSMA

Hoogleraar aan de UvA en de Copenhagen Business School

JOHAN GRAAFLAND

Hoogleraar aan Tilburg University

LEX HOOGDUIN

Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen

GITA SALDEN

Bestuursvoorzitter bij BNG Bank

CATHERINE DE VRIES

Hoogleraar aan de Università Bocconi

De Europese Unie (EU) krijgt relatief weinig aandacht in het Nederlandse politieke debat, terwijl het belang van Europa moeilijk overschat kan worden – de EU is een waarderingsgemeenschap. We verdienen een groot deel van ons inkomen door handel met EU-lidstaten, en Nederland zou zonder de EU een geopolitieke dwerg zijn.

Ondanks dit alles ontbreekt het Nederland aan een heldere politieke visie wat betreft de EU, laat staan dat er een gedeelde visie is over de langetermijnontwikkeling van de EU en de Nederlandse positie daarbinnen. Dit leidt tot een vacuüm met vooral kritische geluiden over de EU, variërend van 'krachteloos doormodderen' tot Nexit. Erger nog, politici hebben de neiging om zichzelf Europese successen toe te eigenen, en om mislukkingen af te schuiven op 'Brussel'. Uiteindelijk komt alle regelgeving vanuit Europa mede voort uit de gezamenlijke besluiten van de EU-lidstaten.

Een kabinet met een herkenbare en consistente visie op de EU geeft de Tweede Kamer meer houvast bij debatten en minder onrust over Europese ontwikkelingen. Het versterkt ook de Nederlandse onderhandelingspositie in Europa, terwijl een zwabberende positie juist de indruk zou wekken dat Nederland is over te halen wat betreft door andere landen gewenste standpunten.

Tijdens onze werkzaamheden is helaas een van de leden van de Commissie Europese Economie, Hans van Baalen, ons ontvallen. We zijn hem zeer dankbaar voor zijn bijdrage aan het rapport van de commissie.

Een voorbeeld was de discussie over het Europese coronaherstelfonds. De initiële afwijzing van het plan bleek een misrekening, omdat eerst Duitsland en Frankrijk, en vervolgens de Europese Commissie, met een uitgewerkt plan kwamen. Toen Duitsland zich committeerde aan een herstelplan, had Nederland feitelijk geen andere keus dan overstag te gaan.

Het herstelfonds vormde de directe aanleiding voor het kabinet om de Commissie Europese Economie (CEE) te vragen handelingsperspectieven te presenteren voor een kabinetsinzet aangaande het Europese financieel-economisch beleid, en om daarmee de Europese economie als geheel stabielere, weerbaarder en veerkrachtiger te maken.

In dit artikel bouwen we voort op het commissierapport (CEE, 2021), door aan te geven dat Nederland een aantal *no-regret*-maatregelen zou kunnen binnenslepen, en hoe het instrumentarium uit het rapport kan worden toegepast op concrete vraagstukken, zoals de klimaattransitie, het coronaherstelfonds en de geplande herziening van de Europese begrotingsregels.

Vier integratievoorkeuren

De Commissie Europese Economie schetst vier 'integratievoorkeuren' oftewel consistente beleidspakketten die aansluiten bij mogelijke politieke voorkeuren voor een Europese financieel-economische integratie (CEE, 2021). Gegeven die voorkeuren zijn er passende maatregelen geselecteerd om de stabiliteit en veerkracht van de Europese economie te vergroten. Deze integratievoorkeuren verschillen onderling in snelheid (stapsgewijs of met tempo), uniformiteit (alle lidstaten tegelijkertijd, of op meerdere snelheden), en het leidende mechanisme (beleidscoördinatie, of disciplinerende vanuit de markten).

Het kabinet kan kiezen uit vier integratievoorkeuren. Ten eerste, 'gestaag door': landen zijn primair zelf verantwoordelijk voor het aanpakken van problemen als lage potentiële groei en hoge publieke schulden. Verdere integratie via kleine stappen blijft wel mogelijk. Ten tweede, 'doorpakken': versnelde, verregaande integratie door alle lidstaten, waarin Nederland onder voorwaarden nieuwe collectieve arrangementen accepteert, met daarbij het risico op extra herverdeling. Ten derde, 'meerdere snelheden': versnelde verdergaande integratie door een kopgroep van landen, met als doel dat uiteindelijk alle landen meedoen. En ten slotte als vierde, 'meer markt': Nederland ziet de

nadelen van collectieve arrangementen (herverdeling en ineffectiviteit) als zijnde groter dan de voordelen, en wil vertrouwen op de werking van markten. Waar nodig kiest Nederland voor een 'opt-out'.

Figuur 1 geeft een overzicht van de bijbehorende maatregelen. De keuze voor een van deze integratievoorkeuren betekent ook kiezen voor het bijbehorende consistente beleidspakket. Selectief winkelen in de beleidspakketten van de verschillende integratievoorkeuren zou de consistentie kunnen ondermijnen – en daarmee onze onderhandelingspositie binnen de EU. De keuze vereist ook duidelijke communicatie over de bijbehorende minder prettige maatregelen en risico's, en dat ook andere landen hun voorkeuren hebben – zodat Nederland niet altijd zijn inzet verwezenlijkt kan zien. Koersvastheid maakt echter duidelijk waar we voor staan, en hoe we tegemoet gekomen kunnen worden op de voor ons gevoelige initiatieven.

'No-regret'-maatregelen

Er zijn vanuit Nederlands perspectief mogelijke maatregelen die passen in alle integratievoorkeuren (de zogenaamde *no-regrets*). We onderscheiden er vijf op financieel-economisch terrein: verdieping van de dienstenmarkt; grensoverschrijdend arbeidsmarktbeleid; verdieping van de kapitaalmarkt; de EU-begroting richten op collectieve goederen voor de EU; en een EU-brede CO₂-beprijzing.

Het belang van deze no-regrets wordt breed gedeeld in de EU. Toch kan het lastig zijn het eens te worden over specifieke maatregelen wanneer het belang hiervan groter is voor Nederland dan voor andere landen – of wanneer een no-regret voor een land als geheel niet noodzakelijkerwijs in het belang is van bepaalde invloedrijke groepen in dat land. Sommige landen zullen zich daarom uit strategische overwegingen verzetten tegen sommige no-regrets. Nederland zal dan bereid moeten zijn om op andere terreinen water bij de wijn te doen om overeenstemming te kunnen bereiken over de no-regret-maatregelen.

Verdieping van de dienstenmarkt

Bij de verdieping van de dienstenmarkt gaan de no-regret maatregelen zowel om het wegnemen van belemmeringen die samenhangen met regelgeving, als belemmeringen die te maken hebben met invoering en handhaving, zoals: gebrekkige informatievoorziening over geldende regels; ontoegankelijke administratieve procedures; nationale uitzonderingen op Europese regels; gebrekkige en uiteenlopende interpretatie, implementatie en handhaving van Europese regelgeving (Europese Commissie, 2020); en 'natuurlijke handelsbelemmeringen' waardoor de feitelijke voorkeuren van consumenten onvoldoende tot uiting komen. Een voorbeeld zijn de taalbarrières (Europese Commissie, 2021b) en de gebrekkige informatie over buitenlandse producten.

Grensoverschrijdend arbeidsmarktbeleid

Hogere grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit leidt tot betere afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt: mensen werken daar waar ze de meeste toegevoegde waarde hebben, terwijl nationale conjunctuurcycli bovendien beter gesynchroniseerd worden. Weliswaar zijn er in de afgelopen jaren al stappen gezet wat betreft de coördinatie van de soci-

Kiezen uit vier integratievoorkeuren met bijbehorende beleidspakketten

FIGUUR 1

	A	B	C	D
	Gestaag door	Doorpakken	Meerdere snelheden	Meer markt
Stabiele groei en convergentie				
Aanpassen dienstenrichtlijn	No-regret ●	●	●	●
Grensoverschrijdend arbeidsmarktbeleid	No-regret ●	●	●	●
Verdieping kapitaalmarkt	No-regret ●	●	●	●
Harmonisatie van belastingbeleid	●	●	●	●
Beperken private schulden		●	●	●
EU-begroting gericht op collectieve goederen	No-regret ●	●	●	●
Herstelfonds permanent maken		●	●	○
Stabilisatiefunctie	●	●	●	○
CO ₂ -beprijzing	No-regret ●	●	●	●
Green golden rule	Regret			
Afbouw publieke schulden				
Aanpassingen in de Europese begrotingsregels	●			
Onafhankelijker toezicht op naleving van de Europese begrotingsregels	●			
Vervanging van begrotingsregels door begrotingsnormen	Regret			
Koppeling naleving Europese begrotingsregels aan financiële instrumenten			●	
Op korte termijn afschaffen van Europese begrotingsregels	Regret			
Ordentelijk proces voor herstructurering van onhoudbare overheidsschuld	●			●
Schuldafbouwfonds				●
Gezamenlijke publieke schuld		●	●	○
Erosie van schulden door inflatie	Regret			
Financiële repressie	Regret			
Minder vervlechting banken en overheden				
Verhogen kapitaal-eisen	●			●
Prudentiële behandeling van staatsobligaties	●	●		●
Slechten barrières voor internationale operaties van banken		●		
Europees depositogarantiestelsel	●	●	●	●
Beperken staatssteun en gelijke behandeling banken	●	●		
Resolutie in een systeemcrisis	●	●		●
Europese publieke bad bank				○
Europese verplichte herkapitalisatie van banken				○
Monetair beleid				
Definitie prijsstabiliteit in Verdrag opnemen				●
Grotere rol budgettair beleid		●	●	
Schulden verlagen om ECB te bevrijden van debt trap				●

● Volledige maatregel ● Initieel door deel van landen genomen ● Aangepaste versie ○ Opt-out

Bron: CEE (2021) | ESB

alezekerheidsstelsels in de EU. De mobiliteit wordt echter nog steeds gehinderd door bijvoorbeeld taalbarrières, praktische problemen en administratieve barrières. Het wegnemen van praktische problemen en administratieve barrières is een no-regret maatregel. Tegelijkertijd dient er echter aandacht te zijn voor de schaduwzijden van grensoverschrijdend arbeidsmarktbeleid, zoals het vertrek van hoogopgeleide mensen uit de minder welvarende lidstaten.

Verdieping kapitaalmarkt

De ontwikkeling van de kapitaalmarktunie gaat stapsgewijs. De verwachting is dat de Europese Commissie nog

dit jaar wetgevende voorstellen doet. Een door de Europese Commissie genoemde en voor de hand liggende no-regretmaatregel is de verdere centralisatie van het toezicht, hetgeen vooral belangrijk is voor markten met grensoverschrijdend karakter, harmonisatie van de fiscale behandeling en de procedures van investeringen, en voor de convergentie van de faillissementsraamwerken.

EU-begroting richten op collectieve goederen

De EU-begroting heeft de grootste toegevoegde waarde wanneer de middelen worden ingezet voor de financiering van collectieve goederen met duidelijk grensoverschrijdende effecten. Met name binnen de cohesie- en landbouwbudgetten kan het aandeel worden vergroot dat aan innovatie en vergroening wordt besteed. Dit kan bijvoorbeeld door aanscherping van de bestedingsvoorwaarden, sterke excellentiecriteria en door een nog directere koppeling aan de bescherming van de rechtsstaat dan nu het geval is. Tevens kunnen deze budgetten worden afgebouwd ten gunste van de digitale en fysieke infrastructuur waarvan ook meerdere landen profiteren, zoals de versterking van elektriciteitsnetwerken, het opbouwen van waterstofinfrastructuur en de aanleg van hogesnelheidslijnen.

Beprijzing CO₂

De EU heeft een grote rol bij het tegengaan van klimaatverandering, mede doordat het bedrijven buiten de EU kan dwingen om aan haar standaarden te voldoen als ze toegang tot de interne markt willen. De efficiëntste manier om de uitstoot terug te dringen is deze te beprijsen middels een uniforme heffing per ton CO₂-uitstoot, ongeacht in welke sector of welk land deze uitstoot plaatsvindt. Hiermee krijgen innovatieve en creatieve bedrijven, en organisaties die het goedkoopste de uitstoot kunnen terugbrengen, een voordeel.

No-regrets binnenhalen

Hoe kan Nederland deze no-regrets binnenhalen? Een eerste mogelijkheid is om op andere fronten – zoals bijvoorbeeld een grotere EU-begroting of een eventuele opvolger van het huidige herstellfonds – water bij de wijn te doen. Een tweede mogelijkheid is dat Nederland bereid is om bij te dragen aan een EU-compensatiefonds, waarmee groepen die nadeel van een maatregel ondervinden (bijvoorbeeld het openbreken van een vergunningensysteem voor specifieke beroepen) gecompenseerd kunnen worden. Als derde kan er, meer dan voorheen, qua specifieke onderwerpen een coalitie van gelijkgestemde landen worden gevormd.

Actuele vraagstukken vergen keuzes

Voortbouwend op het rapport van de CEE bieden we handvatten voor de omgang met actuele vraagstukken. Belangrijke voorbeelden zijn de mogelijke herziening van de EU-begrotingsregels, de klimaattransitie, het coronaherstelfonds en de volgende EU-begroting.

Begrotingsregels

De EU staat aan de vooravond van een mogelijke herziening van de begrotingsregels van het Stabiliteits- en Groeipact, dat onder andere door complexiteit en gebrekkige

transparantie in de handhaving zwak functioneert. Voorstellen zijn gedaan variërend van afschaffing, vervanging door begrotingsstandaarden (Blanchard et al., 2020), tot een grondige herziening.

Herziening kan bijvoorbeeld geschieden door de focus te verleggen van de structurele balans naar een regel voor maximale uitgavengroei (gecorrigeerd voor belastingmaatregelen en een schuldreductie-eis) of naar het invoeren van een groene ‘gouden’ begrotingsregel. Met die groene begrotingsregel tellen de investeringen om de economie te vergroenen niet mee in het begrotingstekort dat getoetst wordt aan de limiet van drie procent van het bruto binnenlands product (bbp), en ook niet in de staatsschuld die wordt getoetst aan de limiet van zestig procent van het bbp (Darvas en Wolff, 2021).

Een discussie over de begrotingsregels moet niet in een isolement worden gevoerd – wat een risico is dat nu dreigt – maar worden ingebed in het grotere geheel van gezamenlijke (toekomstige) arrangementen. Bijvoorbeeld, wanneer de EU op termijn een stabilisatiefonds instelt, dan is er minder behoefte aan flexibiliteit binnen het Stabiliteits- en Groeipact. Een breder perspectief verkleint bovendien de kans dat er te veel politiek kapitaal wordt opgeofferd aan een mogelijk kansloze herziening van het Stabiliteits- en Groeipact, terwijl dit beter elders kan worden ingezet.

Eventuele herziening van de begrotingsregels vraagt ook om aandacht voor de kwetsbaarheid van de EU, als gevolg van te hoge publieke schulden van een aantal landen, en hoe deze kan worden gereduceerd. Veranderde begrotingsregels moeten zijn afgestemd op het beleid om dit zogenaamde *legacy*-probleem aan te pakken. Het zorgen voor gezonde overheidsfinanciën in de toekomst en het aanpakken van bestaande kwetsbaarheden vergen een geïntegreerde aanpak.

Wij vinden daarom het invoeren van een groene ‘gouden’ financieringsregel, zoals voorgesteld door Darvas en Wolff, onverstandig in alle integratievoorkeursvarianten (een zogenaamde ‘regret’). Uitgaven voor vergroening moeten niet worden onttrokken aan de integrale afweging van de inkomsten en uitgaven van de overheid. Dit komt de effectiviteit en efficiëntie van het klimaatbeleid niet ten goede.

Ook het vervangen van begrotingsregels door meer open begrotingsstandaarden zien we als een regret. Het bereiken en handhaven van begrotingsdiscipline is nog minder gemakkelijk te borgen met begrotingsstandaarden dan met begrotingsregels. Toetsing van de afwijking van een standaard zal in de regel achteraf plaatsvinden, waardoor het vooraf niet altijd duidelijk is wanneer een voorgesteld beleid in overeenstemming is met de standaard. De instantie die toetst – bijvoorbeeld het Europese Hof van Justitie – zal de capaciteit moeten opbouwen om het beleid te toetsen (op houdbaarheid?, op intergenerationele herverdelingseffecten?, op ...?). Voorts moet het effect van de zichtbaarheid van de numerieke grenzen, met name de tekortgrens van drie procent, niet onderschat worden.

Nederland heeft met zeven andere EU-landen een *non-paper* opgesteld, waarin deze landen verklaren bereid te zijn te gaan praten over een verbetering van het Stabiliteits- en Groeipact (Non-paper, 2021). De non-paper onderstreept het belang van gezonde, houdbare overheids-

financiën, en van het terugdringen van te hoge overheids-schulden. Begrotingsdiscipline blijft dus essentieel.

De non-paper volgt een lijn die de regrets vermijdt, en maakt een koppeling tussen de regels en de schuldreductie. Deze aanpak past vooral in de integratievoorkeursvariant 'gestaag door'. Onder 'doorpakken' zou een deel van de schuld – onder de voorwaarde van voldoende begrotingsdiscipline – gezamenlijk gegarandeerd of uitgegeven kunnen worden, terwijl onder 'meerdere snelheden' de toegang hiertoe vereist dat landen eerst duidelijke stappen in de richting van schuldreductie hebben gezet.

Klimaattransitie

De Europese Commissie (2021a) is onlangs met een ambitieus pakket gekomen om de CO₂-uitstoot voor 2030 met 55 procent terug te brengen. De komende twee jaar zullen de onderhandelingen over de dertien wetsvoorstellen plaatsvinden. De eerste schoten voor de boeg zijn al afgevuurd: er is kritiek op het klimaatfonds omdat dit een permanente geldpomp van Brussel naar de oostelijke lidstaten zou zijn, er is verzet tegen het einde van de klassieke verbrandingsmotor in de auto's per 2035 (pijnlijk voor de auto-industrie), en er is weerstand tegen de verhoging van de prijs van fossiele brandstof (dat voelen we allemaal in onze portemonnee).

Een nieuw Nederlands kabinet heeft hier een uitgelezen kans om vanuit een heldere visie op Europa te handelen en te reageren. Allereerst, zijn er de no-regrets. Bij de klimaattransitie gaat het vooral om het uniform beprijzen van CO₂ en het verdiepen van de kapitaalmarkten, om zo meer middelen te genereren voor de noodzakelijke transitie-investeringen.

Andere maatregelen vragen om het bekennen van kleur en het kiezen van een integratievoorkeur. Bijvoorbeeld: de voorkeur 'doorpakken' suggereert een grotere EU-begroting, en/of het omzetten van het herstellfonds in een permanent fonds voor economische-structuurversterking. Met deze extra middelen kan de financiering van die transitie voor alle EU landen mogelijk worden gemaakt. De voorkeur 'meer markt' richt zich juist op het voorkómen van permanente financiële arrangementen. Versnelde schuldafbouw met hulp van een schuldafbouwfonds kan de *no-bailout*-clausule onder deze voorkeur weer geloofwaardig maken, waardoor landen zelf de verantwoordelijkheid kunnen nemen voor hun overheidsfinanciën en zo ruimte scheppen voor een adequaat klimaatbeleid.

Coronaherstelfonds

Door kleur te bekennen en een integratievoorkeur te kiezen, was er waarschijnlijk ook een betere benutting mogelijk geweest van het coronaherstelfonds (Europese Commissie, 2021c). Nederland is op dit moment de enige lidstaat die nog geen herstelplan heeft ingediend voor middelen uit het Europese coronaherstelfonds. Dit herstellfonds is ingesteld voor een economisch herstel en een economische structuurversterking na de coronapandemie. Uit het fonds van 807 miljard euro (in lopende prijzen) kunnen individuele lidstaten leningen en subsidies krijgen, op basis van plannen die ze indienen bij de Europese Commissie.

Nog los van het feit dat er – vanwege het ontbreken van een nieuwe regering en van een heldere Nederlandse

koers op Europa – door Nederland geen gelden zijn aangevraagd, is de aanpak van het Europees herstellfonds langs nationale lijnen ook een gemiste kans. In het kader van de EU-begroting is er vooral behoefte aan pan-Europese investeringen – investeringen die geen enkele lidstaat uit zichzelf zou doen vanwege de omvang en het weglekken van de voordelen. Vanuit een heldere koers had Nederland tijdig een vuist kunnen maken voor een grotere component aan grensoverschrijdende plannen in het herstellfonds, en had het bijvoorbeeld samen met Duitsland een plan kunnen indienen voor een hogesnelheidslijn naar Berlijn.

Ook had Nederland, samen met andere lidstaten, plannen kunnen indienen voor de financiering van de versterking van het Europese elektriciteitsnetwerk om zo de groei van het transport van duurzame energie mogelijk te maken.

Volgende EU-begroting

Het CEE-rapport biedt ook handvatten voor een mogelijke Nederlandse lijn inzake de volgende EU-begroting. De EU-landen hebben in december 2020 een bedrag van 1.074 miljard euro afgesproken voor de Europese meerjarenbegroting 2021–2027. De EU maakt elke zeven jaar weer een dergelijke meerjarenbegroting. Deze zou meer ingericht kunnen worden op bestedingen met een pan-Europees karakter. Als de Nederlandse politiek kleur bekent, dan kan deze – vanuit een integratievoorkeur – aan de slag om met ideeën en voorstellen te komen voor de volgende meerjarenbegroting. Zo'n benadering is minder *reactief*, maar meer 'agenda-zettend'. Nederland kan dan in de komende jaren plannen uitwerken en steun zoeken bij andere landen voor haar voorstellen.

Tot slot

Het is noodzakelijk dat de (toekomstige) Nederlandse regering een heldere voorkeur vaststelt voor de manier waarop de Europese economie stabiel en veerkrachtiger kan worden gemaakt, en het daarbij behorende beleidspakket volgt. Daar kan de regering nu, met betrekking tot de actuele vraagstukken die spelen, al mee aan de slag.

Literatuur

Blanchard, O.J., Á. Leandro en J. Zettelmeyer (2021) *Redesigning EU fiscal rules: from rules to standards*. Peterson Institute for International Economics, Working Paper, 21-1.

CEE (2021) *Kleur bekennen voor een stabiele en veerkrachtige Europese economie*. Rapport Commissie Europese Economie. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Darvas, Z. en G.B. Wolff (2021) *A green fiscal pact: climate investment in times of budget consolidation*. Bruegel Policy Contribution, Paper, 18/2021.

Europese Commissie (2020) *Een kapitaalmarktunie ten dienste van mensen en ondernemingen: een nieuw actieplan*. COM/2020/590 final. Te vinden op eur-lex.europa.eu.

Europese Commissie (2021a) *De Europese Green Deal: Commissie stelt transformatie van economie en samenleving van de EU voor om aan klimaatambities te voldoen*. Persbericht, 14 juli. Te vinden op ec.europa.eu.

Europese Commissie (2021b) *Mapping and assessment of legal and administrative barriers in the services sector*. Summary report, april. Te vinden op op.europa.eu.

Europese Commissie (2021c) *Herstelplan voor Europa*. Tekst te vinden op ec.europa.eu.

Non-paper (2021) *Common views on the future of the Stability and Growth Pact*. Paper, 9 september. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Belast alle werkelijke vermogensopbrengsten, net als andere landen

Al sinds de invoering in 2001 staat de vermogensrendementsheffing ter discussie. Het belasten van de daadwerkelijke vermogensopbrengsten (rente, dividend, huur, én privé-vermogenswinsten) is rechtvaardiger, doelmatiger en sluit ook aan bij de praktijk in andere landen. Hoe kan zo'n belasting worden vormgegeven?

IN HET KORT

- Alle kapitaalinkomen dient zo veel mogelijk op werkelijke basis tegen een uniform tarief te worden belast.
- Belast privé-vermogenswinsten op realisatiebasis en maak van de forfaitaire vermogensrendementsheffing een voorheffing.
- Vermogensinkomsten, zoals rente, dividend en huur, kunnen worden belast met 'bevrijdende' voorheffingen.

SIJBREN CNOSSSEN

Academic partner van het Centraal Planbureau en emeritus hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) en de Universiteit Maastricht

BAS JACOBS

Hoogleraar aan de EUR

Al sinds de invoering van het boxenstelsel in 2001 staat de forfaitaire vermogensrendementsheffing (frh) in box 3 fundamenteel ter discussie (Cnossen en Bovenberg, 1999). Box 3 rekent namelijk een forfaitair rendement (oplopend met het vermogen) toe aan spaardeposito's, effecten en onroerend goed dat als substituut wordt aangemerkt voor de werkelijke opbrengsten die worden genoten in de vorm van rente, dividend, huur of vermogenswinst. Nederland is uniek in de wereld dat het deze vermogensbelasting laat doorgaan voor een inkomstenbelasting.

In dit artikel bepleiten wij om de werkelijke opbrengsten uit vermogen te belasten, met inbegrip van privé-vermogenswinsten – omdat dit rechtvaardiger én doelmatiger is dan het huidige stelsel. Naast de lopende opbrengsten belasten bijna alle OESO-landen privé-vermogenswinsten. Nieuw in ons voorstel is dat wij, in navolging van Saez et al. (2021), voorstellen om de frh in box 3 om te vormen tot een voorheffing op gerealiseerde vermogenswinsten. De belangrijkste nadelen van een vermogenswinstbelasting – uitvoerbaarheidsproblemen en blokkeringseffecten – kunnen zo grotendeels worden ondervangen.

Belast werkelijke vermogensopbrengsten

De frh is een vermogensbelasting. Op diverse gronden is een belasting op werkelijke vermogensopbrengsten superieur aan een belasting op vermogen vanwege de fictie dat

daarmee werkelijke opbrengsten zouden worden belast.

De frh is onrechtvaardig. De frh is regressief in het genoten kapitaalinkomen. Vermogensbezitters die minder dan het forfaitaire rendement genieten worden fiscaal ont-eigend. De belasting is bijvoorbeeld verschuldigd over banktegoeden, ook al ontvangt de spaarder geen rente of moet deze zelfs negatieve rente betalen. Daarentegen worden vermogensbezitters die meer dan het forfaitaire rendement behalen fiscaal bevoordeeld.

De frh is ondoelmatig. De frh verstoort onnodig economische beslissingen omdat bovennormale rendementen – die zijn toe te schrijven aan superieur beleggersinzicht, informatievoordelen en economische *rents* – niet worden belast. Dat zou vanuit economisch oogpunt juist wel moeten omdat dit niet verstorend is. Door de risicopremie niet te belasten deelt de overheid bovendien niet in het geluk en de pech van beleggers, waardoor deze worden opgezadeld met meer financieel risico. Verder daalt de gemiddelde belastingdruk bij hoogconjunctuur en stijgt deze weer bij laagconjunctuur, hetgeen de conjuncturele fluctuaties versterkt (Cnossen en Bovenberg, 1999; Gerritsen en Zoutman, 2019; Jacobs, 2015; 2019). Daarnaast veroorzaakt box 3, in samenhang met box 1 en 2, portfolio- en financieringsverstoringen, omdat verschillende vormen van kapitaalinkomen en financiering fiscaal verschillend worden belast.

De frh lokt arbitrage uit. De verschillen in fiscale behandeling van verschillende vermogensvormen leidt tot belastingarbitrage. Het Ministerie van Financiën (2020) documenteert een sterke verschuiving van vermogen in box 3 (forfaitair belast tegen 31 procent) naar box 2 (15 en 25 procent vennootschapsbelasting (vpb), en als de resterende winst wordt uitgedeeld nogmaals 26,9 procent in box 2). Daarnaast treedt de gebruikelijke arbitrage op van arbeidsinkomen in box 1 (belast tegen 49,5 procent) naar box 2, met een gecombineerd tarief van ib en vpb van 37,865 procent bij winst tot 245.000 euro per jaar. Fiscale arbitrage in kapitaalinkomen via box 2 is aantrekkelijk door de lage tarieven ten opzichte van box 1, lagere tarieven in de vpb ten opzichte van box 3, en omdat het rendement op ongerealiseerde vermogensaan groei onbelast is. Verder wordt vermogensopbouw in eigen woningen en pensioenen gesubsidieerd in box 1, terwijl over ander vermogen of vermogenswinst belasting moet worden betaald in, respectievelijk box 3 en box 2 (Van Ewijk en Lejour, 2019; Jacobs, 2019).

Naar een beter alternatief

Om het draagkrachtbeginsel recht te doen, het spaargedrag en portfoliobeslissingen niet te verstoren, en belastingarbitrage te voorkomen, dienen alle vermogensopbrengsten zo veel mogelijk symmetrisch en uniform te worden belast. De toename van de waarde van vermogensbestanddelen (aanwas) moet daarom net zo worden belast als rente, dividend en huur. Het bezwaar van een vermogensaanwasbelasting is echter dat deze moeilijk is toe te passen op illiquide vermogensbestanddelen, zoals aandelen van bv's of (buitenlands) onroerend goed waar geen objectieve marktwaarde voorhanden is. Daar komt bij dat belastingheffing op basis van realisatie een cruciaal kenmerk is van 'goed koopmansgebruik' bij de belasting van (vermogens)winst uit onderneming.

Belastingheffing van vermogenswinsten op realisatiebasis heeft ook een nadeel: het blokkerings- of *lock-in*-effect waarop het Ministerie van Financiën bij voortdurend heeft gewezen in zijn argumentatie ter afwijzing van een vermogenswinstbelasting (Ministerie van Financiën, 1997; 2020). Het argument is inhoudelijk correct. Het uitstellen van winstneming en naar voren halen van gerealiseerde verliezen is fiscaal gunstig voor vermogensbezitters bij de gebruikelijke vormgeving van een vermogenswinstbelasting. Dit komt omdat het rendement op de aangroei van (ongerealiseerde) vermogenswinst onbelast is. Dit veroorzaakt vervolgens economische verstoringen in de allocatie van vermogen en risico.

Het lock-in-effect kan worden verzacht door realisatie bij schenking, overlijden en emigratie te veronderstellen. Verder zou er rente in rekening kunnen worden gebracht voor het uitstel van belasting dat is genoten, zoals door Auerbach (1991) en Bradford (1995) wordt voorgesteld. Zo wordt een vermogenswinstbelasting min of meer gelijk aan een vermogensaanwasbelasting. De informatievereis-

ten (administratie van de periode dat vermogensbestanddelen worden aangehouden) voor deze oplossing zijn echter aanzienlijk, en daarom vindt ze geen toepassing.

Wij stellen een vermogenswinstbelasting op realisatiebasis voor, waarbij we lock-in-effecten verminderen door de belasting te combineren met een voorheffing op het vermogen, te vergelijken met de huidige frh: een vermogenswinstvoorheffing. Deze voorheffing is een praktische oplossing die het toestaat toch de lopende opbrengsten van vermogensbestanddelen jaarlijks te belasten, en tevens een vermogenswinstbelasting bij realisatie te heffen die liquide en illiquide bezittingen gelijk behandelt. Vasthouden aan grotendeels objectief verifieerbare waarden en het vermijden van liquiditeitsproblemen staan daarbij voorop, evenals aansluiting met de belasting van vermogensopbrengsten in andere landen.

Bijna alle lidstaten van de Europese Unie belasten privé-vermogenswinsten in een of andere vorm. Nederland is een grote uitzondering, samen met Bulgarije, Cyprus, Luxemburg en Malta. Voor een aantal landen biedt kader 1 een overzicht van grondslagen en tarieven.

Vormgeving van de vermogenswinstvoorheffing

Wij stellen voor om de frh om te vormen tot een 'vermogenswinstvoorheffing' op een vermogenswinstbelasting die alle vermogenswinsten belast bij realisatie. De vermogenswinstvoorheffing wordt, bij realisatie van vermogenswinst op vervreemde vermogensbestanddelen, verrekend met de vermogenswinstbelasting. Er wordt geen rente berekend over de geaccumuleerde voorheffing. Echter, als blijkt dat te veel voorheffing is ingehouden, dan wordt over het te veel betaalde deel rente vergoed. Is de ingehouden voorheffing te laag, dan wordt over het te weinig betaalde alsnog rente in rekening gebracht.

Vermogenswinstbelastingen in Europa en de VS

KADER 1

Bijna alle OESO-landen kennen een vermogenswinstbelasting, waaronder 22 van de 27 EU-lidstaten. De heffingsgrondslagen bestaan hoofdzakelijk uit winsten op aandelen en onroerende zaken. De winst op de eigen woning die tot hoofdverblijf dient, wordt in het algemeen vrijgesteld. Belegging in de eigen woning wordt vaak als een oudedagsvoorzie-

ning gezien. De winst op juwelen, antiek en kunstvoorwerpen wordt doorgaans wel belast. Winst op meubilair, auto's en huishoudelijke apparatuur daarentegen wordt veelal vrijgesteld. Tijdens het leven geaccumuleerde, maar niet-gerealiseerde winst is vaak voorgoed vrijgesteld, omdat de erfenamen de (lagere) successiewaarde als verkrij-

gingsprijs mogen beschouwen. Scandinavische landen voorkomen dit door fictieve realisatie te veronderstellen bij overlijden, schenking of vertrek. De meeste landen heffen een gematigd, proportioneel tarief, en stellen kleine vermogenswinsten vrij van belasting. Zie de online bijlage met een uitvoerige toelichting op de tabel.

Land	Effecten		Onroerende zaken			Levensverzekering	Vreemde valuta	Roerende zaken		Tarieven		Fictieve realisatie		
	aandelen	obligaties	hoofdverblijf	tweede woning	overig			meubilair etc.	juwelen/kunst	vrijstelling	%	overlijden	schenking	vertrek
Denemarken	ja	ja	nee	nee	ja	nee	nee	nee	nee	-	27/42	ja	ja	ja
Finland	ja	ja	nee	ja	ja	nee	nee	ja	ja	1.000 euro	30/34	ja	ja	ja
Noorwegen	ja	nee	nee	nee	ja	ja	ja	nee	nee	-	25	ja	ja	ja
Zweden	ja	ja	ja	1/2ja	ja	ja	ja	ja	ja	30.000 kronen	30	ja	ja	ja
Ierland	ja	nee	nee	ja	ja	nee	ja	nee	ja	1.270 euro	33	nee	nee	nee
VK	ja	ja	nee	ja	ja	nee	ja	ja	ja	12.300 pond	10/28	nee	ub	nee
Duitsland	ja	nee	nee	ja	ja	nee	nee	nee	nee	600 euro	26,375	ub	ub	nee
Frankrijk	ja	ja	nee	ja	ja	nee	ja	nee	ja	15.000 euro	32,8	nee	nee	nee
Italië	ja	ja	nee	nee	nee	nee	nee	nee	ja	-	26	nee	nee	nee
Spanje	ja	nee	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	-	19/21/23	nee	ja	nee
VS	ja	ja	ja	ja	ja	nee	nee	ja	ja	geen	0/15/20	nee	ub	nee

ub = uitstel van belastingheffing.

ESB

De grondslag van de vermogenswinstvoorheffing omvat idealiter zo veel mogelijk vermogensbestanddelen om belastingarbitrage te voorkomen: de grondslag van de frh (box 3) vermeerderd met de vermogensbestanddelen van niet-geïncorporeerde ondernemingen (ib-ondernemers in box 1), de waarde van de aandelen van directeuren-grotaandeelhouders in besloten vennootschappen (dga-ondernemers in box 2), en de waarde van de eigen woning (in box 1).

Naast de vermogenswinsten worden reguliere vermogensinkomsten, zoals rente en dividend, zo veel mogelijk belast via bevrijdende voorheffingen, zoals in de meeste EU-lidstaten het geval is. Dit vereenvoudigt de aangifte- en informatieplicht. Daarnaast geldt voor de eigen woning dat het eigenwoningforfait jaarlijks wordt belast, evenals alle huurinkomsten van verhuurde onroerende zaken. Pensioenvermogen kan worden uitgezonderd, omdat dit vooralsnog niet aan individuele belastingplichtigen is toe te rekenen.

De vermogenswinstvoorheffing belast ieder jaar anderhalf procent van al het vermogen, zonder differentiatie naar de omvang van het vermogen. Het tarief van de vermogenswinstbelasting (en de bevrijdende voorheffingen op lopende vermogensinkomsten) wordt gesteld op dertig procent, hetgeen ook van toepassing is op alle andere vormen van kapitaalinkomen, inclusief het rendement op eigen vermogen van ib- en dga-ondernemers (Cnossen en Sørensen, 2019). Bij een vermogensstijging van vijf procent per jaar zou dan de vermogenswinstbelasting in de loop van twintig jaar zijn voorgeheven, waarna de belasting 'in consignatie' wordt gehouden tot het moment van realisatie waarop verrekking kan plaatsvinden.

De overheid kan besluiten tot invoering van een ruime vrijstelling van de grondslag van de vermogenswinstvoorheffing, om inkomenspolitieke en administratieve overwegingen. Op die manier kan worden voorkomen dat eigen woningen, bank- en spaartegoeden en de activa van de meeste zzp'ers en mkb'ers jaarlijks door de vermogenswinstvoorheffing worden getroffen. Bij realisatie van vermogenswinsten is het vermogen van zzp'ers en mkb'ers en de eigen woning uiteraard wel aan de vermogenswinstbelasting onderworpen.

Liquiditeitsproblemen om de vermogenswinstvoorheffing te voldoen bij illiquide vermogensbestanddelen zijn op te lossen door belastingplichtigen een lening te verstrekken tegen de gangbare rente zodat de vermogenswinstvoorheffing kan worden voldaan. Die lening wordt afgelost bij realisatie van de vermogenswinst.

Bij alle vermogensbestanddelen vindt fictieve winstrealisatie plaats bij schenking, overlijden of emigratie. Vermogensverliezen in enig jaar kunnen worden verrekend tot het bedrag van de vermogenswinst in dat jaar of in vroegere of toekomstige jaren. Verrekking kan ook plaatsvinden door het tarief van de vermogenswinstbelasting toe te passen op het verlies, en de uitkomst in mindering te brengen op de te betalen voorheffing.

De vooringevulde aangifte kan in stand blijven, want deze komt in hoge mate overeen met de frh. De Belastingdienst beschikt over de benodigde controle-informatie over de aanschafprijs van vermogensbestanddelen waarvan de winst bij realisatie is belast. Ook zijn de WOZ-waarden van onroerende zaken bekend. Voor juwelen en kunstvoorwer-

pen (belast als ze als belegging worden aangehouden) kan de verzekerde waarde als de belaste waarde worden genomen. Alleen voor (incourante) dga-aandelen is een waardering nodig. Nauwkeurige waarderingen van dga-aandelen, onroerende zaken en eigen-ondernemingsactiva zijn echter niet noodzakelijk, omdat bij verkoop, schenking, overlijden of emigratie de vermogenswinst precies kan of moet worden gemeten en belast. Wat de fiscus tekortkomt, wordt dan extra geheven en een overschot wordt aan de vervreemder teruggegeven. De huidige informatievoorziening van de Belastingdienst en zijn ketenpartners kan dus eveneens in stand blijven, zij het dat de ketenpartners nu ook de bevrijdende voorheffingen innen. PwC (2021) laat zien dat de informatie voor een belasting op werkelijke vermogensinkomsten in belangrijke mate aanwezig is voor bank- en spaarproducten (91,6 procent), beleggingen in financiële instrumenten (84,3 procent), onroerende zaken (34,2 procent; zonder eigen woningen), kapitaal- en lijfrenteverzekeringen (85,9 procent), overige bezittingen (39,7 procent), en schulden en vorderingen (75 procent). Belastingplichtigen kunnen de ontbrekende vermogensopbrengsten aangeven, zoals anderhalf miljoen zelfstandigen en dga's geacht worden te doen.

Opbrengst van vermogenswinstbelasting

Opbrengstbestendigheid is een van de belangrijkste argumenten die het Ministerie van Financiën aanvoert om de rendementsheffing in stand te houden. De feitelijke belastingafdracht op kapitaalinkomen in 2019 bedroeg 4,2 miljard in box 3, -7,2 miljard euro in box 1 en 5,6 miljard in box 2 (zie tabel 1). De belasting van werkelijke vermogensopbrengsten garandeert minstens een gelijke opbrengst, zoals we die op basis van CBS-data hebben berekend.

Het CBS (2021) becijfert voor 2019 dat het totale vermogen (minus schulden) 1.669 miljard euro bedraagt (zie online tabel 2). Dit vermogen genereerde een totaal kapitaalinkomen van bijna 28,8 miljard euro (na aftrek van rente) (CBS, 2020). Opvallend is de belangrijke rol van de eigen woning: ruim 57 procent van de waarde van alle bezittingen. Het inkomen uit de eigen woning wordt door het CBS geïmputeerd met een brutorendement van 2,4 procent. Dat is minder dan de helft van het historische gemiddelde van 6,0 procent, zoals dat voor Nederland wordt geschat door Jordà et al. (2019; online appendix A21). Verder blijkt dat box 2 en box 3 samen goed zijn voor ruim de helft van alle nettovermogen – box 3 voor een derde, en box 2 voor een vijfde. Vermogenswinsten zijn hierbij buiten beschouwing gelaten, want deze worden niet gerekend tot het nationale inkomen.

In tabel 1 schatten we de potentiële opbrengsten van de door ons voorgestelde belasting op alle vermogensinkomsten en -winsten in 2019. (Online tabel 3 geeft de uitsplitsing van opbrengsten naar vermogensbestanddelen.) De vermogenswinstvoorheffing geeft alleen een verschuiving van de belastingontvangsten over de tijd heen. Ze wordt uiteindelijk verrekend met de verschuldigde belasting, en levert daarom op zichzelf niets op. Onze schatting concentreert zich op het eindbeeld, waarbij alle vermogensinkomsten en -winsten worden belast tegen een uniform tarief van dertig procent.

Om een schatting te maken van de vermogenswinsten hebben we een gemiddelde nominale vermogenswinst geïmputeerd op alle vermogensbestanddelen op basis van schattingen uit Jordà et al. (2019, online appendix tabel A.21): 0 per jaar procent op spaartegoeden en obligaties, 5 procent op aandelen in naamloze en besloten vennootschappen, 5 procent op onroerend goed, en 2,5 procent op vermogen van ib-ondernemers en overige bezittingen. Bij deze laatste twee vermogensbestanddelen rekenen we met een vermogenswinst van 2,5 procent, gebaseerd op een gemiddelde van een portefeuille met vijftig procent risico-vrije beleggingen en vijftig procent aandelen.

De overheid zou om te beginnen alle vermogensopbrengsten, inclusief -winsten, in de huidige box 3 kunnen belasten. Zonder een vrijstelling kan dat 1,4 miljard euro extra aan opbrengsten opleveren.

Uiteraard kan de overheid een deel van de opbrengst inzetten om een vrijstelling mogelijk te maken. Bijvoorbeeld: een vrijstelling van 35.000 euro vermogen per belastingplichtige in box 3 kost in het huidige stelsel ongeveer 0,9 miljard euro (Ministerie van Financiën, 2021). In dat geval zou netto 0,5 miljard euro extra belasting in de schatkist vloeien door invoering van een vermogensinkomsten en -winstbelasting in box 3 met vrijstelling.

Na het belasten van alle werkelijke vermogensopbrengsten in box 3, zou de overheid de stap kunnen zetten door ook alle vermogensopbrengsten die nu in box 2 vallen, onder het nieuwe regime te scharen. Dat levert vervolgens 3,8 miljard euro aan aanvullende belastingopbrengsten op. Dit komt met name omdat de vermogenswinsten op het ondernemingsvermogen in box 2 van zo'n 370 miljard euro tegen 30 procent zullen worden belast. In een eindbeeld op de langere termijn zou ook het eigen huis kunnen worden betrokken in de heffingsgrondslag. Dan zouden de belastingopbrengsten met maar liefst 32,1 miljard extra toenemen, vooral omdat zowel economische huurwaarden als vermogenswinsten worden belast. De totale opbrengst van het uniformeren van de heffingen in box 1, 2 en 3 zou dan niet 2,5 miljard euro zijn, zoals in het huidige stelsel, maar 39,8 miljard (38,9 miljard, met een vermogensvrijstelling van 35.000 euro).

Opgemerkt dient te worden dat onze inschatting slechts een tentatieve indicatie geeft van de potentiële opbrengsten. Gedragseffecten, algemeen-evenwichtseffecten op huizen- en effectenprijzen en de daarmee gepaard gaande verliesverrekening worden genegeerd in onze berekeningen, evenals de economische gevolgen van een mogelijke terugsluis. Door geringere verstoringen en het uitbannen van arbitrage in het spaar- en portfoliagedrag kunnen de opbrengsten verder toenemen.

We bepleiten geen verhoging van de belastingdruk. De opbrengst kan budget-neutraal worden teruggesluisd in de vorm van lagere belastingen op arbeid, inclusief op arbeid verricht in de eigen onderneming. Ook zou dubbele belastingheffing van kapitaalinkomen uit naamloze en besloten vennootschappen moeten worden voorkomen door de vpb als eindheffing te laten fungeren of door de vpb te integreren met de ib. Hoewel de omzetting van box 3 naar een vermogenswinstbelasting en de integratie van box 2 relatief eenvoudig zijn, moet een hervorming van het fiscale regime

Schatting opbrengsten stelselwijziging (2019)

TABEL 1

In miljoenen euro's	Huidig stelsel	Cnossen-Jacobs	Toename opbrengst	Toename opbrengst (%)
Totaal box 3	4.167	5.567	1.400	34
Totaal box 2	5.566	9.330	3.764	68
Totaal box 1	-7.190	24.908	32.098	-446
Totaal box 2 en 3	9.733	14.896	5.163	53
Totaal box 1, 2 en 3	2.543	39.804	37.261	1.465

Noot: De opbrengst van het huidige belastingstelsel is gebaseerd op een actualisatie van gegevens uit het bouwstenenrapport (MinFin, 2020) door het Ministerie van Financiën.

ESB

inzake de eigen woning in samenhang worden gezien met het hele woningmarktbeleid.

Conclusie

Een vermogenswinstvoorheffing kan de weg vrijmaken voor een realistische vermogensinkomsten en -winstbelasting die dicht in de buurt komt van een ideale vermogensaanwasbelasting. De vermogenswinstvoorheffing combineert de uitvoeringsvoordelen van de frh, met de economisch superieure eigenschappen van een vermogenswinstbelasting, omdat op enig moment wordt afgerekend over de werkelijke vermogenswinst. Dit draagt bij aan een grotere doelmatigheid en rechtvaardigheid van de belastingheffing, en beperkt de mogelijkheden om de belasting te ontwijken.

Literatuur

- Auerbach, A.J. (1991) Retrospective capital gains taxation. *The American Economic Review*, 81(1), 167–178.
- Bradford, D.F. (1995) Fixing realization accounting: symmetry, consistency and correctness in the taxation of financial instruments. *Tax Law Review*, 50, 731–749.
- CBS (2020) Inkomen van huishoudens; inkomensbestanddelen, huishoudenskenmerken. Statline, 22 december.
- CBS (2021) Vermogen van huishoudens; huishoudenskenmerken, vermogensbestanddelen. CBS Statline, 21 april.
- Cnossen, S. en A.L. Bovenberg (1999) Hoe moet kapitaalinkomen worden belast? In: S. Cnossen (red.), *Vermogensrendementsheffing: vondst of miskleun?* Rotterdam: OCFEB, hst. 2.
- Cnossen, S. en B. Jacobs (red.) (2019) *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB.
- Cnossen, S. en P.B. Sørensen (2019) Echte duale inkomstenbelasting. In: Cnossen en Jacobs (2019), p. 32–44.
- Ewijk, C. van, en A. Lejour (2019) De lage rente biedt kans om de fiscale behandeling van de eigen woning te hervormen. In: Cnossen en Jacobs (2019), p. 46–59.
- Gerritsen, A. en F. Zoutman (2019) Naar een heffing op werkelijk rendement. In: Cnossen en Jacobs (2019), p. 20–31.
- Jacobs, B. (2015) *De prijs van gelijkheid*. Amsterdam: Bert Bakker-Prometheus.
- Jacobs, B. (2019) Fundamentele hervorming van belastingen op kapitaalinkomen. In: Cnossen en Jacobs (2019), p. 60–75.
- Jordà, Ò., K. Knoll, D. Kuvshinov et al. (2019) The rate of return on everything, 1870–2015. *The Quarterly Journal of Economics*, 134(3), 1225–1298.
- Ministerie van Financiën (1997) *Belastingen in de 21e eeuw: een verkenning*. Kamerstuk 25810, nr. 2. Te vinden op zoekofficiële bekendmakingen.nl.
- Ministerie van Financiën (2020) *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*. Kamerbrief 2019-000062470, 15 april.
- Ministerie van Financiën (2021) *Beleidsinformatiekaart 2021*.
- PwC (2021) *Onderzoek naar de praktische uitvoerbaarheid van een heffing in box 3 op basis van werkelijk rendement*. PwC Rapport, 13 april. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Saez, E., D. Yagan en G. Zucman (2021) *Capital gains withholding*. University of Berkeley Working Paper, januari.

Naar een coronabeleid zonder lockdowns

Het nieuwe kabinet heeft de opdracht om de doorstart mogelijk te maken van de samenleving naar een toekomst met het coronavirus. Wat zijn de ingrediënten voor deze langetermijnaanpak?

IN HET KORT

- De samenleving heeft van jongeren een offer gevraagd en moet nu weer ruimte voor hun ontplooiing bieden.
- Met meer nadruk op preventie, waarde-gestuurde zorg, periodieke boostercampagnes en testen op antistoffen.
- Er is geen ruimte meer voor de (dreiging van) lockdowns. Een juridische borging van toekomstig coronabeleid is nodig.

BARBARA BAARMA

Hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam (UvA)

ELINE VAN DEN BROEK-ALTENBURG

Assistant professor aan het University of Vermont Medical Center

GERARD VAN DEN BERG

Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen

EGBERT DOMMERING

Emeritus hoogleraar aan de UvA

COEN TEULINGS

Universiteits-hoogleraar aan de Universiteit Utrecht

Een reactie op dit artikel van Guus Schrijvers is te vinden op [esb.nl/actieschrijvers](https://www.esb.nl/actieschrijvers)

De coronapandemie houdt de wereld nu al twee jaar in haar greep. De ontwrichting van het maatschappelijk leven is groot. De zorg is overbelast, en de noodzakelijke zorg voor andere aandoeningen wordt steeds weer uitgesteld of vindt helemaal niet plaats. Lockdowns brengen grote sectoren in moeilijkheden. De arbeidsmarkt raakt ontwricht door mensen die in quarantaine of in afwachting van een herstart van de economie thuis zitten. Het onderwijs van generaties jonge mensen zit in het slop.

Toen de pandemie de wereld raakte in januari 2020, stonden beleidsmakers voor een grote uitdaging. De minister-president zei dat met vijftig procent van de informatie honderd procent van de beslissingen genomen moest worden. Maar feitelijk was de beschikbare informatie nog veel beperkter. Op de rast zochten de beleidsmakers naar een verstandige aanpak.

Het ontbrak toen, en ook nu nog, aan een juridische onderbouwing van lockdowns en andere coronabeperkende maatregelen, zoals een 3G-beleid en de definiëring van essentiële en niet-essentiële sectoren (Dommering, 2021). De angst voor de gevaren van corona zorgde aanvankelijk echter voor voldoende draagvlak voor de lockdowns, en stimuleerde de naleving van de maatregelen (Fransman, 2021). Het draagvlak voor de maatregelen neemt inmiddels af, zeker bij jongeren (data: RIVM). Om draagvlak onder alle bevolkingsgroepen te behouden voor toekomstig coronabeleid, is een meer transparante en rationele afweging van kosten en baten vereist die is ingebed in een helder juridische kader.

Scheve verdeling risico's en baten

Vanaf het begin was het duidelijk dat zowel de kosten als de baten van de coronabeperkende maatregelen scheef

verdeeld waren. Ouderen en mensen met extra gezondheidsrisico, zoals overgewicht of longziekten, liepen meer gevaar en hadden dus bij de maatregelen het meeste baat. De mediane leeftijd van dodelijke slachtoffers was 82 jaar. De helft van de sterfgevallen was dus ouder dan 82 jaar en de helft van de slachtoffers viel in verpleeghuizen. Slechts vijf procent van de slachtoffers was jonger dan 65 jaar, en een kwart procent jonger dan 40 (data: RIVM). Hoe pijnlijk deze jonge slachtoffers zeker ook zijn, het blijven uitzonderingen op de regel. Hoewel het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aanvankelijk een hoger getal hanteerde, is de resterende levensverwachting van coronaslachtoffers hoogstens vijf tot zes jaar (Wouterse et al., 2021). Daarmee is de situatie nu anders dan een eeuw geleden bij de Spaans griep, toen juist onder de leeftijdsgroep van twintig tot veertig jaar veel dodelijke slachtoffers vielen.

Jongeren hebben van nature meer contacten dan ouderen. Daardoor hebben lockdowns een veel grotere impact op hun sociale leven en hun toekomstperspectieven (de sluiting van onderwijs) dan bij ouderen het geval is. Voor hen zijn de kosten van de maatregelen dus veel hoger.

Stap voor stap werd duidelijk hoe groot de bijkomende schade van de lockdowns was. Een grote schadepost zijn de schoolsluitingen voor jongeren. Op veel Nederlandse middelbare scholen wordt er nog steeds tien procent minder les gegeven dan vóór de pandemie. In het hoger onderwijs worden veel vakken alleen online gegeven. Wereldwijd is de schade van schoolsluitingen groot, zie bijvoorbeeld Allen (2021) voor de Verenigde Staten. De wetenschappelijke evidentie voor de nadelige effecten van de sluiting van scholen, kinderdagverblijven en het hoger onderwijs stapelt zich op (Borghans en Diris, 2021; Engzell et al., 2021; Teulings, 2021; Teunissen et al., 2021).

Ook de uitgestelde zorg voor andere aandoeningen dan corona levert een grote schade op, vooral door de uitgestelde behandeling van hart- en longziekten en van aandoeningen zoals diabetes en kanker. Een voorzichtige schatting laat zien dat in de komende vijf jaar het aantal verloren levensjaren onder kankerpatiënten door uitstel en afstel van zorg een veelvoud is van het aantal verloren levensjaren door corona (Baarsma et al., 2021).

Maar ook bij tal van ondernemers die hun levenswerk verwoest zagen worden, is er veel schade, met name in de horeca, de cultuursector, en in delen van de detailhandel. Flexkrachten en zzp'ers hebben in die sectoren een hoge prijs betaald (Diris et al., 2022). Dit veroorzaakte niet alleen schade aan de bedrijven en instellingen in die sectoren, maar ook sociale en psychische schade in de samenleving.



Rule of rescue op termijn schadelijk

Iedere inschatting van de kosten en baten van de lockdown-maatregelen is onzeker. Eén alles overkoepelende kosten-batenanalyse is zinloos, want de ene maatregel is de andere niet.

Alles wijst er echter op dat bij de schoolsluiting en bij uitgestelde zorg voor andere aandoeningen de maatschappelijk kosten van het coronabeleid veel hoger waren dan wat we normaal in de zorg acceptabel vinden. Bij de ziekte van Pompe wordt er bijvoorbeeld uitgegaan van een maximum van 80.000 euro per gewonnen levensjaar. Bij de schoolsluiting en bij de uitgestelde zorg kwamen die kosten veel hoger uit (Baarsma et al., 2021). Gelukkig gaan het primair en voortgezet onderwijs nu weer open, maar bij het beroeps- en wetenschappelijk onderwijs lijken de kosten van sluiting nog onvoldoende in het beleid te worden meegewogen.

Het wegvallen van een nuchtere afweging van kosten en baten is een bekend probleem in de gezondheidszorg, samen te vatten in het principe van de *rule of rescue* – een acute dreiging heeft altijd prioriteit boven ingrepen waarvan het effect pas op termijn zichtbaar wordt. Geconfronteerd met een patiënt in doodsnood heeft iedere arts de neiging om al het andere werk te laten vallen en die patiënt te redden. Dat is een prachtige beroepsethiek, maar deze leidt op macroniveau tot ongewenste neveneffecten. Bij specifieke kosten-batenanalyses in de gezondheidszorg blijkt keer op keer dat een euro veel meer rendement geeft in termen van gezondheidswinst en levensverwachting voor preventie dan voor acute zorg.

Huidige Nederlandse lockdown is uniek

Na de bèta- en delta-variant kregen we in december omikron. Dit leidde in Nederland tot veel bezorgdheid, meer dan elders in de wereld. Geen enkel land is Nederland gevolgd in de lockdown van 18 december 2021. Andere landen maken in het licht van de omikronvariant andere afwegingen.

Toch is de trend in Nederland niet anders dan wereldwijd: vanaf begin november was het aantal besmettingen wereldwijd toegenomen, vanaf 20 december zelfs zeer snel. Tegelijkertijd daalde vooralsnog echter het aantal dodelijke slachtoffers. Bij recente updates bleek in Amerikaans onderzoek waarom. Het infectie-hospitalisatiepercentage van de omikronvariant is 90 tot 96 procent lager dan dat van delta, en het infectie-sterftcijfer is 97 tot 99 procent lager (Kunkler, 2021), dit op basis van onderzoek van de Universiteit van Washington (IHME, 2022). De onderzoekers schatten dat de meesten van hen die omikron krijgen, niet of slechts lichtelijk ziek zullen worden. Als gevolg hiervan zal het aantal mensen dat in het ziekenhuis wordt opgenomen en sterft aan omikron veel lager zijn. Dezelfde resultaten zijn bekend voor andere landen (Jansen et al., 2021).

De Nederlandse beleidsreactie focust toch nog sterk op het aantal besmettingen, maar nu de omikronvariant zo massaal rondwaart onder grote groepen van de bevolking, wordt dit getal tot een steeds onbetrouwbare maat voor de reële risico's. Tegelijkertijd helpen besmettingen onder jongeren voor het opbouwen van immuniteit, en daarmee tot het indammen van de pandemie (Baarsma et al., 2021).

Ook lijkt door gebrek aan inzicht in het aantal mensen dat al antistoffen tegen corona heeft opgebouwd de impact van de omikrongolf te worden overschat. Amerikaans onderzoek laat zien dat het aantal mensen met antistoffen tegen corona zes keer groter is dan op basis van positieve PCR-testen werd gedacht (Van den Broek-Altenburg et al., 2021). Voor Nederland ontbreken de data helaas, maar er is alle reden om te veronderstellen dat hier hetzelfde geldt.

De hoge prevalentie van antistoffen in de VS doet vermoeden dat veel mensen ofwel asymptomatisch zijn, maar inmiddels wel door een eerdere besmetting zijn beschermd – ofwel symptomen hebben maar zich niet hebben laten

testen. In beide gevallen is het voor het coronabeleid belangrijk om te weten of iemand (natuurlijke) antistoffen tegen het coronavirus heeft en hoe lang die aanwezig blijven. Dit kan worden vastgesteld via serologische testen.

Serologische testen worden in Nederland echter onvoldoende gedaan. Het zou goed zijn om te investeren in regelmatige serologische testen. Zij kunnen de bereidheid om een booster 'te laten zetten' vergroten, wanneer uit een test blijkt dat er onvoldoende weerstand is.

Endemische corona in perspectief

Met het huidige aantal dodelijke slachtoffers, de inmiddels opgebouwde immuniteit door eerdere besmetting, het lagere ziekmakende effect van de omikronvariant en de werkzaamheid van vaccins lijken er in de toekomst veel minder dan de huidige circa 10.000 dodelijke corona slachtoffers per jaar te zullen vallen. Dit zijn overwegend mensen ouder dan 80 jaar. Dat is vanzelfsprekend ernstig en het vraagt om voortdurende aandacht van het beleid.

Het blijft echter belangrijk deze cijfers in perspectief te zien. Een vergelijking tussen corona en griep is een groot maatschappelijk taboe, maar is in de komende endemische fase noodzakelijk om een gevoel voor verhoudingen te krijgen. Ook bij griep vallen er jaarlijks vele dodelijke slachtoffers, met name onder ouderen. Volgens de Monitor Sterftecijfers Nederland van het RIVM is de gemiddelde oversterfte van de laatste vijf griep epidemieën 6.500 personen.

We lijken toe te gaan naar een situatie waarin het jaarlijkse aantal dodelijke coronaslachtoffers in dezelfde orde van grootte zal liggen als bij een gemiddelde griep epidemie. In sommige landen is dit taboe al doorbroken. Zo wil de Spaanse overheid het coronavirus monitoren zoals de griep (Hofman, 2022).

Net als bij griep zal de voornaamste verdedigingslinie tegen corona straks een periodieke boosterprik zijn. Ook bij griep raken er jaarlijks grote groepen Nederlanders besmet, maar bij een griep epidemie stelt niemand voor om daarop te reageren met lockdownmaatregelen of met een uitstel van de behandeling van kankerpatiënten omdat grieppatiënten voorrang zouden moeten hebben bij de toedeling van de IC-capaciteit.

Je kunt deze cijfers ook op een andere manier in perspectief plaatsen. Per decennium stijgt onze levensverwachting trendmatig met een jaar, onder andere door betere voeding, minder luchtvervuiling, een gezondere leefstijl en een betere gezondheidszorg. Met een blijvend oversterftecijfer van minder dan 10.000 slachtoffers per jaar leidt de komst van corona tot een daling van onze levensverwachting met ongeveer 2,5 maand. Dat is evenveel als de trendmatige winst in levensverwachting die we in de afgelopen twee jaar hebben geboekt. Dus of u geboren bent in 1950, of twee jaar later in 1952 (en u dus twee jaar korter van de trendmatige stijging van de levensverwachting heeft kunnen profiteren) zorgt gemiddeld genomen voor een even groot effect op uw levensverwachting als de komst van corona.

Vaccins geen panacee

Eind 2020 konden beleidsmakers argumenteren dat vaccinatie aanstaande was, en dat we dus moesten doorbijten: de crisis was immers bijna voorbij. De vaccinatie kwam begin

2021 op gang, beginnend met de oudste leeftijdsgroepen. Sterfgevallen in verpleeghuizen liepen snel terug, en de mediane leeftijd van de slachtoffers daalde. Velen verwachtten dat we het ergste achter ons hadden.

Maar vaccins blijken niet de definitieve oplossing voor de coronacrisis. De ontwikkeling van vaccins binnen een jaar is weliswaar een topprestatie van de medische wetenschap, maar toch blijken ze minder effectief dan aanvankelijk gehoopt werd. Vanaf augustus 2020, ruim een half jaar na de eerste vaccinatie, bleek de beschermingsduur van vaccins relatief kort te zijn – zeker voor ouderen, die dat juist het meeste nodig hadden. Zowel het aantal sterfgevallen in verpleeghuizen als de mediane leeftijd van de slachtoffers liepen fors op. In november en december lag de mediane leeftijd met 84 jaar zelfs twee jaar hoger dan begin 2020.

Focus op preventie

Onze levensverwachting wordt meer geholpen door beter onderwijs, minder roken en alcohol, of een suikertaks en een campagne voor gezonder eten, dan door lockdownmaatregelen ter bestrijding van de coronapandemie. Onze levensverwachting wordt niet geholpen met het sluiten van sportscholen en het verbieden van sporten in verenigingsverband.

Preventie had de gevolgen van de coronapandemie kunnen beperken – overgewicht en diabetes zijn risicofactoren voor ziekenhuisopname door corona – maar de pandemie heeft die preventie juist vertraagd (Van Giessen et al., 2021). Het RIVM schat dat er met 35 preventieve maatregelen in totaal ruim 1,6 miljoen levensjaren (qaly's) kunnen worden gered (De Blaeij et al., 2020). De drie meest effectieve maatregelen zijn accijns op ongezonde voeding (522.907 qaly's), de polypil (preventief medicijn bij harten vaatziekten, 296.000 qaly's) en een suikertaks (202.809 qaly's).

Laten we daarom de draad van de trendmatige stijging van onze levensverwachting weer oppakken. Bijna zes op de tien Nederlanders hebben een of meer chronische aandoeningen, zoals diabetes, hart- en vaatziekten en longklachten. Zelfs bij de jongsten (0 tot 4 jaar) heeft meer dan een kwart minstens één chronische aandoening; boven de 75 jaar is dat zelfs 95 procent.

Los van preventie had zich in de zorg al vóór de coronapandemie een voorzichtige omslag ingezet van volume- naar waarde-gestuurde zorg. De nieuwe bekostigingsstructuur zou in deze gedachte meer gericht moeten zijn op het belonen van waarde voor patiënten dan op uitgevoerde verrichtingen – door betere coördinatie, een hogere kosteneffectiviteit en een betere benutting van patiënttevredenheidsscores. In de aanpak van de coronapandemie lijkt juist de kosteneffectiviteit veronachtzaamd, vooral doordat de afweging tussen de behandeling van de verschillende aandoeningen onder druk van de rule of rescue verloren is gegaan.

Juridische borging maatregelen

De afgelopen twee jaar is het medische paradigma doorslaggevend geweest. De medische overwegingen die aan de genomen besluiten ten grondslag lagen waren vooral ingegeven door coronazorg en niet altijd transparant. Een wel-

overwogen coronabeleid vergt een zorgvuldige afweging van medisch tegenover andere argumenten en belangen. De voorbereiding van de noodzakelijke wettelijke maatregelen is complex. In het huidige gepolariseerde politieke en sociale klimaat overheerst de irrationele component in de openbare discussie (Dommering, 2016). Bovendien vergt de toegenomen etnische en culturele diversiteit een actief voorlichtingsbeleid.

Naast de nadruk op preventieve en waardegestuurde curatieve zorg moet het toekomstige coronabeleid beter juridisch worden onderbouwd. De overheid heeft de rechtsplicht om de gezondheid van de ingezetenen preventief te beschermen en bij ziekte adequaat te behandelen. Dat staat als een grondrecht in onze Grondwet en in internationale verdragen die rechtskracht hebben in Nederland. Het voorzorgsbeginsel vergt dat de overheid vooraf maatregelen neemt om voorzienbare risico's zo veel mogelijk te beperken. Dit grondrecht staat niet op zichzelf, en zal steeds moeten worden afgewogen tegen de daarmee conflicterende andere vrijheidsrechten. Dit vergt een transparante en integrale aanpak die in de coronacrisis tot op heden heeft ontbroken (Dommering, 2021).

De overheid zal de komende periode moeten benutten om de structurele juridische tekorten in de besluitvorming te herstellen. Dit moet op verschillende niveaus gebeuren. Allereerst zullen eventueel de noodzakelijke preventieve maatregelen als vaccinatie- en testverplichtingen met uitzonderingen een duidelijke wettelijke regeling moeten krijgen. Daarnaast zal een helder wettelijk besluitvormingsproces moeten worden ingericht, waarin alle belangen en rechten transparant aan de orde komen. Dit is nodig om draagvlak voor toekomstige coronamaatregelen te hebben, zonder dat er teruggegrepen hoeft te worden op het aanjagen van angst voor de gevaren van het coronavirus.

Tot slot

Nu vaccinaties minder effectief zijn dan aanvankelijk gehoopt en Nederland zijn derde golf van lockdownmaatregelen heeft gehad, komt de vraag aan de orde hoe we als samenleving verder moeten. Moeten we doorgaan met schoolsluitingen, lockdowns en noodpakketten voor gesloten sectoren bij nieuwe golven van de pandemie?

De risico's van het coronavirus worden geleidelijk aan vergelijkbaar met die van de griep. Anderhalf jaar geleden was er misschien nog twijfel mogelijk of de winst van minder dodelijke slachtoffers opwoog tegen de kosten van de schoolsluiting en de uitgestelde zorg. Dat kan nu niet meer. Voortgaan op de huidige weg, waarbij alleen al de dreiging van nieuwe lockdowns het maatschappelijk leven ontwricht, is niet meer afgestemd op de realiteit.

We kunnen denken over blijvende maatregelen: een andere verdeling van schoolvakanties over het jaar, langere winterpauzes in sportcompetities, aanpassingen in concertzalen en theaters. Maar er is geen rechtvaardiging meer voor grootschalige lockdowns. De samenleving heeft lang een beroep gedaan op de solidariteit van jongeren met ouderen. Nu is het zaak om opnieuw ruimte te maken voor de ontplooiing van jongeren.

Literatuur

- Allen, J. (2021) We learned our lesson last year: do not close schools. *The New York Times*, 20 december.
- Baarsma, B., E. van den Broek-Altburg, G. van den Berg en C. Teulings (2021) Langetermijnbelangen worden bij de aanpak van corona veronachtzaamd. *ESB*, 106(4798), 294–297.
- Blaei, A. de, P. van Gils, A. Suijkerbuijk en A. de Wit (2020) *Het potentieel van preventie*. RIVM, 13 februari. Artikel te lezen op kosteneffectiviteitvanpreventie.nl.
- Borghans, L. en R. Diris (2021) Ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs door de jaren heen. In: *Ongelijk Nederland – Een drieluik over migratie, onderwijs en de coronacrisis: Preadviezen 2021*. Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, p. 37–43.
- Broek-Altburg, E.M. van den, A.J. Atherly, S.A. Diehl et al. (2021) Jobs, housing, and mask wearing: cross-sectional study of risk factors for COVID-19. *JMIR Public Health and Surveillance*, 7(1), e24320.
- Diris, R., E. Jongen en O. van Vliet (2022) *Zelfstandigen hard geraakt door coronacrisis*. Publicatie te vinden op ESB.nu.
- Dommering, E.J. (2016) *Het verschil van mening: geschiedenis van een verkeerd begrepen idee*. Amsterdam: Bert Bakker/Prometheus, hfdst. 26 en 30.
- Dommering, E.J. (2021) Het coronabeleid is onconstitutioneel. *Nederlands Juristenblad*, 2021(41), 3396–3398. Blog te vinden op www.njb.nl.
- Engzell, P., A. Frey en M.D. Verhagen (2021) Learning loss due to school closures during the COVID-19 pandemic. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(17), e2022376118.
- Fransman, R. (2021) Zonder kritische evaluatie van het coronabeleid volgen meer lockdowns. *ESB*, 106(4803), 530–533.
- Giessen, A. van, J. Boer, I. van Gestel et al. (2021) *Voortgangsrapportage Nationaal Preventieakkoord 2020*. RIVM Rapport, 2021-0098.
- Kunkler, A. (2021) *Omicron will bring largest waves of COVID to Washington, Oregon*, 22 december. Artikel te vinden op stateofreform.com.
- Hofman, F. (2022) Spanje bereidt nieuw monitoringssysteem voor Covid-19 voor, zonder dagelijkse tellingen. *NRC*, 10 januari.
- IHME (2022) *New COVID-19 Projections*. Blog te vinden op www.healthdata.org.
- Jansen, L., B. Tegomoh, K. Lange et al. (2021) Investigation of a SARS-CoV-2 B.1.1.529 (Omicron) Variant Cluster: Nebraska, November–December 2021. *Morbidity and Mortality Weekly Report*, 70(5152), 1782–1784. Te vinden op www.cdc.gov.
- Teulings, C.N. (2021) School-closure is counterproductive and self-defeating. *Covid Economics*, 69, 166–175. Te vinden op cepr.org.
- Teunissen, S., T. van Dijk en R. Nissen (2021) Schoolsluiting schaadt economie op termijn fors. *ESB*, 106(4793), 18–19.
- Wouterse, B., F. Ram en P. van Baal (2021) *Verloren levensjaren als gevolg van sterfte aan Covid-19*. Netspar Design Paper, 169.



Vrouwen en jongeren minder vaak akkoord met koppelen data

Vrouwen en jongeren geven minder vaak toestemming om enquêtedata te koppelen aan administratieve data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Dat blijkt uit de antwoorden op een vraag hierover in de AFM Consumentenmonitoren van 2020 en 2021. Opleiding en inkomen hebben geen significant effect.

Aan het einde van de vragenlijst voor de AFM Consumentenmonitoren in 2020 en 2021 wordt respondenten om toestemming gevraagd om hun antwoorden te koppelen aan administratieve gegevens van het CBS.

Respondenten hebben op dat moment al toestemming gegeven om hun persoonsgegevens te verwerken. Het gaat hier dus louter om de koppeling van data. Het koppelen van subjectieve enquêtedata aan objectieve administratieve data verrijkt beide bronnen en biedt nieuwe inzichten.

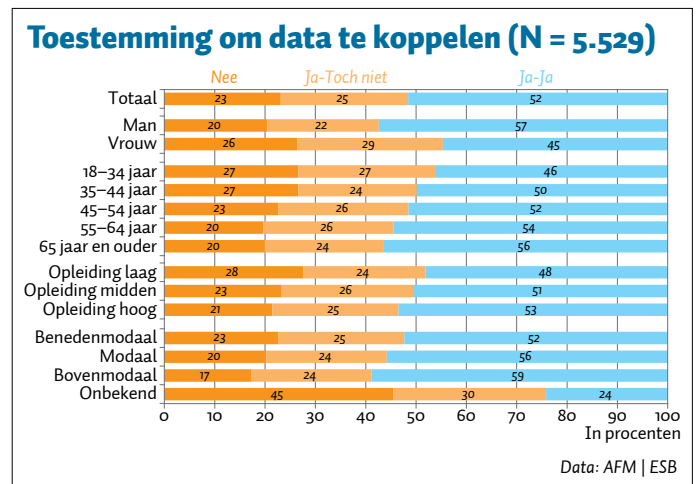
Respondenten geven in twee stappen toestemming, waarbij ze in de tweede stap adresgegevens opgeven om te kunnen koppelen. Een respondent kan dus direct weigeren ("nee") of bij de tweede stap alsnog toestemming intrekken ("ja - toch niet").

De vraag over koppeling van data blijkt een serieuze barrière voor de data-verrijking. In totaal geeft slechts 52 procent aanvullend toestemming om antwoorden te koppelen aan CBS-data (figuur). Meer dan de helft van de mannen (57 procent) geeft toestemming tegen minder dan de helft (45 procent) van de vrouwen.

Ook is er een significant verband met leeftijd, waarbij oudere respondenten vaker toestemming geven om uitkomsten te koppelen; 46 procent van de respondenten tussen de 18 en 34 jaar geeft toestemming tegen 56 procent van de 65-plussers.

Respondenten met een hogere opleiding lijken vaker toestemming te geven om hun data te koppelen dan respondenten met een lager opleidingsniveau. Het verschil is echter niet statistisch significant. Datzelfde geldt voor respondenten met een hoger inkomen, hoewel eveneens niet statistisch significant. Van 85 procent van de respondenten is het inkomen bekend en daarvan geeft meer dan de helft toestemming om data te koppelen. Van de groep waarvan we het inkomen niet weten (15 procent), is minder dan een kwart akkoord met koppeling van gegevens.

• **Wilte Zijlstra en Johan Bonekamp** (AFM)



Vrouwen vaak ondervertegenwoordigd in top (semi)publieke sector

Voor beursgenoteerde bedrijven geldt sinds 1 januari een wettelijke minimumeis voor het aantal vrouwen in de raad van commissarissen. Vergelijkbare eisen ontbreken voor de (semi)publieke sector. Hoe presteert deze sector als het gaat om genderdiversiteit in de top?

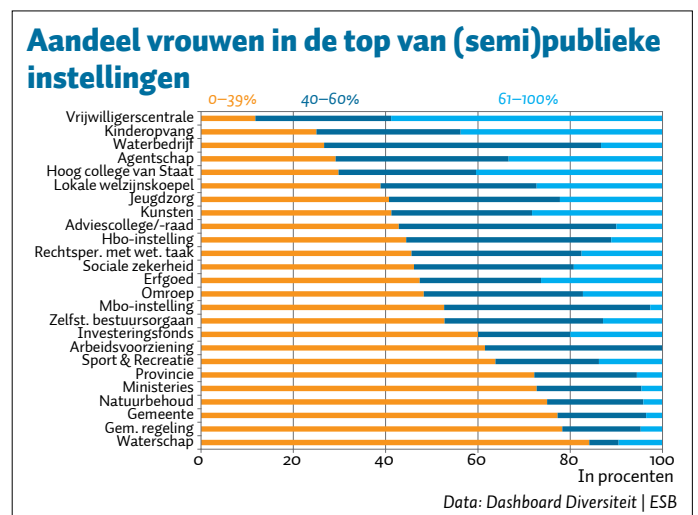
Van evenredige vertegenwoordiging is volgens het European Institute for Gender Equality sprake als het percentage vrouwen in de top veertig tot en met zestig procent bedraagt. Het Dashboard Diversiteit laat zien welk deel van de (semi)publieke sector aan deze eis voldoet. Dit dashboard is gebaseerd op tellingen van het aantal vrouwen in de top van (semi)publieke instellingen zoals raden van bestuur, raden van toezicht, colleges van B&W en gemeenteraden.

De figuur laat zien in welk deel van de toporganen er sprake is van evenredige vertegenwoordiging. Zo voldoet zestig procent van de waterbedrijven aan de norm dat het percentage vrouwen in de top veertig tot en met zestig procent bedraagt. Dit is de hoogste score in het overzicht. Ook onderwijs (hbo en mbo) en agentschappen doen het relatief goed. Opvallend is dat gemeenten, provincies, ministeries en waterschappen juist laag scoren. Over het algemeen valt het op dat er in de (semi)publieke sector vaak geen evenredige samenstelling van toporganen is.

In veruit de meeste gevallen zijn vrouwen ondervertegenwoordigd. In 84 procent van de waterschappen is het aandeel vrouwen in de toporganen bijvoorbeeld veertig procent of minder. Bij vrijwilligerscentrales is bij zestig procent van de instellingen juist sprake van vrouwelijke oververtegenwoordiging in de toporganen. In het algemeen komt vrouwelijke oververtegenwoordiging echter minder vaak voor dan ondervertegenwoordiging.

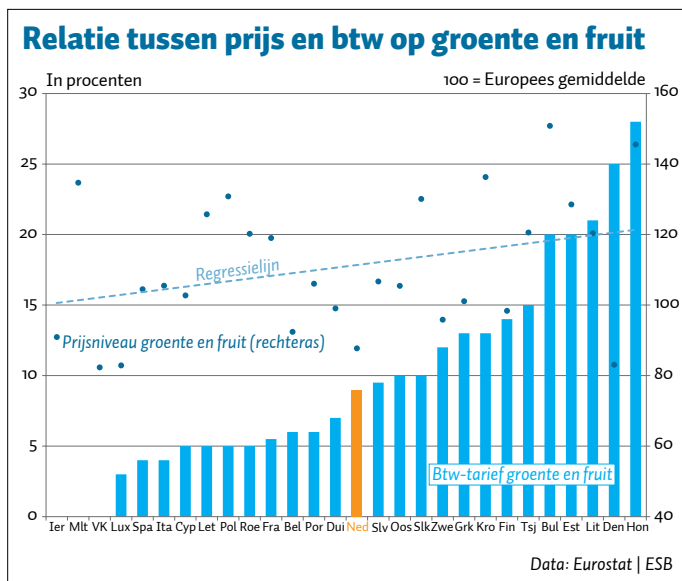
Binnen de top hebben vrouwen relatief vaker zitting in toezichthoudende organen dan in het bestuur. Bij 36 procent van de raden van toezicht is sprake van evenredige vertegenwoordiging. Dit percentage is zeventien procent in de raden van bestuur. De percentages vrouwen in de top zijn berekend voor de toporganen waarvoor de gegevens over de samenstelling beschikbaar zijn. Voor circa dertig procent van de instellingen ontbreekt informatie over een of meerdere toporganen.

• **Marilou Vlaanderen en Bert Tieben** (SEO Economisch Onderzoek)



Niet zeker of lagere btw op groente en fruit leidt tot lagere prijzen

In het coalitieakkoord staat het voorstel om het btw-tarief op groente en fruit te verlagen van negen naar nul procent. Het doel is om groente en fruit betaalbaarder te maken voor de consument, die, als het goed is, er dan ook vaker voor kiest ten opzichte van andere (ongezonde) producten. Maar gaat zo'n lager btw-tarief wel gepaard met lagere prijzen?



De verwachting is dat groente en fruit relatief gezien duurder zijn in landen met een hogere belasting op deze producten. De figuur geeft een rangschikking van EU-landen en het Verenigd Koninkrijk naar de hoogte van het btw-tarief op groente en fruit. De tarieven lopen behoorlijk uiteen, van nultarieven in onder andere Ierland en het VK tot meer dan twintig procent in Denemarken en Hongarije. Nederland scoort gemiddeld met een tarief van negen procent.

Een eerste grove indicatie voor de betaalbaarheid van groente en fruit is het prijsniveau ten opzichte van andere Europese landen. De punten in de figuur geven het prijsniveau weer (100 is Europees gemiddelde). Hierbij is gecorrigeerd voor het verschil in het algemene prijspeil tussen landen.

De figuur suggereert een zwak verband tussen de hoogte van de btw en de prijs van groente en fruit, maar er is veel spreiding. Dat het verband zwak is, is niet verrassend, aangezien aanbod- en vraagfactoren primair de prijs van een product bepalen. Dat gaat dan bijvoorbeeld om de mate van concurrentie en de importafhankelijkheid van een land, maar ook om de voorkeuren van de bevolking voor specifieke producten.

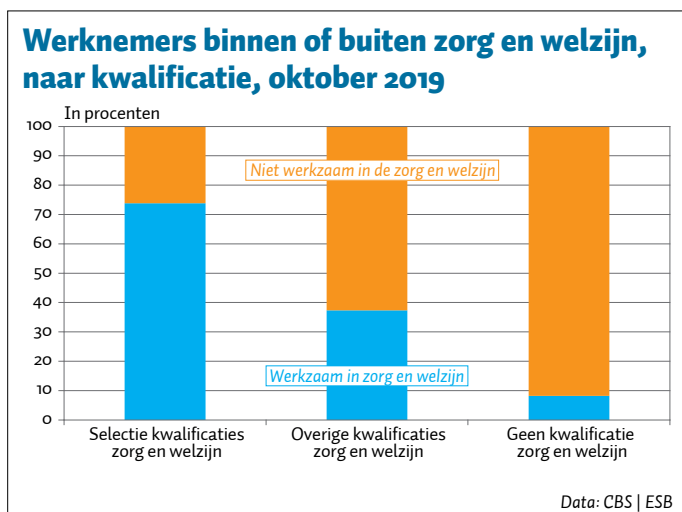
Nederland behoort tot de landen waar fruit en groente verhoudingsgewijs goedkoop zijn vergeleken met andere landen. Invoering van een nultarief zou fruit en groente relatief nog goedkoper kunnen maken, maar nader onderzoek is nodig op dit terrein. Daarbij is het ook van belang om in kaart te brengen in hoeverre ondernemers een lagere btw doorberekenen aan hun klanten.

▪ **Stanley Wagteveld** (MinFin)

Deel daarvoor opgeleide mensen werkt toch niet in zorg en welzijn

De zorg- en welzijnssector kampt met personeelstekorten die op basis van het prognosemodel zorg en welzijn alleen maar zullen stijgen. Om de tekorten te beperken is het niet alleen van belang om meer mensen op te leiden, maar ook dat zij daadwerkelijk in de sector aan de slag gaan.

Om te zien hoeveel mensen met een behaalde kwalificatie zorg en welzijn daadwerkelijk in de sector werken, en wat het potentieel is aan herintreders met een kwalificatie zorg en welzijn, hebben we een driedeling



gemaakt. De eerste groep betreft mensen met een van de 22 kwalificaties die opleiden tot de omvangrijkste beroepen in de zorg- en welzijnssector en die worden gemonitord binnen het onderzoeksprogramma Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn, zoals de verpleegkundige, verzorgende en sociaal-agogische beroepen. De tweede groep betreft mensen met overige kwalificaties in zorg en welzijn. En de laatste groep betreft mensen zonder kwalificatie zorg en welzijn.

In oktober 2019 waren er ruim 1,2 miljoen mensen van vijftien jaar en ouder met een van de 22 geselecteerde kwalificaties en eveneens bijna 1,2 miljoen mensen met een andere kwalificatie in zorg en welzijn. Van de mensen met een geselecteerde kwalificatie hadden er 788.000 een baan als werknemer. Bijna driekwart (582.000) van hen was werkzaam in de sector zorg en welzijn (figuur).

Vooral werknemers met een kwalificatie verpleegkunde werken uiteindelijk in zorg en welzijn (negentig procent). Werknemers met een kwalificatie psychologie werken het minst vaak in zorg en welzijn (29 procent). Ook bij de kwalificaties zorg hulp, sociaal-maatschappelijk dienstverlener, sociaal-cultureel werker en pedagogiek werkt minder dan de helft in de sector zorg en welzijn.

Bij de interpretatie van de cijfers dient wel rekening te worden gehouden met het gegeven dat werknemers die buiten de sector zorg en welzijn werken wel degelijk zulke werkzaamheden kunnen verrichten, bijvoorbeeld bedrijfsartsen en -psychologen. En andersom, niet iedereen die werkzaam is in deze sector heeft zo'n onderwijsachtergrond nodig, zoals beveiligers of salarisadministrateurs in ziekenhuizen. ▪ **Robert de Vries** (CBS)

‘We zijn onvoldoende voorbereid op gevolgen sancties’

De groeiende assertiviteit van Rusland dwingt ons om onze wederzijdse economische afhankelijkheden te heroverwegen, stelde Haroon Sheikh (2021) in het themanummer ‘Kosten van geopolitiek’. Na de Russische inval in Oekraïne worden een aantal van de in het artikel geschetste scenario’s werkelijkheid.

Zag je de Russische inval aankomen?

“Nee, het heeft mij verrast. Rusland voerde de afgelopen jaren juist een subtiel geo-economisch beleid. Fake news, cyberaanvallen en Nord Stream zijn bijvoorbeeld relatief ‘kleine instrumenten’ waarmee Rusland effect kon hebben zonder als een grote dreiging te worden gezien. Zo blijf je onder de radar, en ben je niet heftig genoeg om een sterke tegenreactie uit te lokken. Door nu heel klassiek geopolitiek te handelen, met militair ingrijpen, laat Rusland zijn slimme geo-economische strategie los.”

Waren we erop voorbereid?

“Nee, zeker in Europa waren we dat onvoldoende. Er was verdeeldheid over het inzetten van maatregelen, zoals Rusland uitsluiten van SWIFT, omdat we ons niet voorbereid hadden op het gebruik van zulke instrumenten. Over de consequenties daarvan is ook nog weinig bekend. Zeker als de sancties lang aanhouden, zullen we veel pijn ervaren waar we niet op voorbereid zijn.”

Werken de sancties wel?

“Sancties alleen zullen Poetin niet van gedachten doen veranderen. Voor een koersverandering, zal Rusland ook diplomatiek geïsoleerd dienen te raken. Samen met een Russisch militair falen, kunnen de diplomatieke en economische sancties Rusland wel van gedachten doen



HAROON SHEIKH

Wetenschappelijk onderzoeker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en bijzonder hoogleraar aan de Vrije Universiteit

veranderen. Het is hoopgevend dat bondgenoten van Rusland, zoals Turkije en China, zich nu ook via de diplomatie uitspreken tegen de oorlog.”

Kost het beperken van de vrije handel ons hoe dan ook welvaart, zoals onder anderen Steven Brakman (2021) in het themanummer stelde?

“Vanuit het klassieke economische standpunt zijn sancties suboptimaal: je krijgt zo niet de meest efficiënte verdeling van arbeid, en niet de laagste prijs. Vanuit de mondiale welvaart gezien zal de geo-economie dus inderdaad voor een lagere welvaart gaan zorgen.

Er zijn echter wel relatieve winsten te behalen. Een welvaartsverlies kan voor ons acceptabel zijn zo lang het Rusland maar meer pijn doet. Ook kan wat welvaartsverlies de moeite waard zijn wanneer het een asymmetrie in de economische afhankelijkheid vermindert. Als je voor je energievoorziening heel erg afhankelijk bent van een bepaalde pijpleiding,

dan is de markt niet echt vrij. Dat maakt je economisch bovendien kwetsbaar.”

Economische afhankelijkheid kan ook de-escaleren.

“Ja, het idee is dat wederzijdse afhankelijkheid tot vrede leidt. Maar in de energiemarkt zijn we vooral eenzijdig afhankelijk van Rusland. Ik verwacht daarom niet dat het beperken van die afhankelijkheid geopolitiek schadelijk zal zijn.”

Hoe verwacht je dat het verder gaat?

“Ik maak me erge zorgen over de Russische onderhandelingspositie. Als de invasie nu afgeblazen wordt, zullen er weinig van de sancties worden teruggetrokken. Rusland weet dat ook. Ik vrees daarom dat Rusland de situatie zal laten escaleren, zodat het iets heeft om mee te onderhandelen. Het zal bijvoorbeeld zwaardere wapens gaan gebruiken.

En ook de Wagner Group, een Russisch privéleger onder leiding van een oligarch, is iets om in de gaten te houden. Dat zit in Oekraïne, maar ook in Noord-Afrika. Het lijkt erop dat de Wagner Group poogt om de Afrikaanse vluchtelingenstromen te beïnvloeden. Zo zou Rusland een nieuw pressiemiddel kunnen krijgen.

Om een onderhandelingspositie te creëren, zouden we Rusland uitzicht moeten bieden op het afbouwen van de sancties – onder welke voorwaarden trekken we welke sancties terug?”

THIJS BUSSCHOTS

Redactiemedewerker

Literatuur

Brakman, S. (2021) Handel en politiek gaan niet samen. ESB, 106(4801), 419.

Sheikh, H. (2021) Aanbevelingen voor een geo-economische wereld. ESB, 106(4801), 407–410.

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, Elisa de Weerd, Gerben Jorritsma en Olivier Flinterman
Redactiemedewerkers:
Thijs Busschots en Pier de Vries
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 Staathuishoudkunde is houder van de merknaam ESB
Afbeldingen: Roger Klaassen; Henriette Guest; ANP / Rob Engelaar; iStock / Lekkyjustdoit, Redlinevector, NiwatSingsamarn, acilo, pidjoe, jonathanfilskov-photography, imacoconut.

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 8636W

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:

21 apr., 19 mei, 16 jun., 14 jul., 25 aug., 15 sep., 20 okt., 17 nov., 22 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



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





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