



Europese solidariteit

**BART LOS, XIANJIA YEL, MAARTEN DE RIDDER, COEN TEULINGS,
ADRIAAN SCHOUT, ARTHUR VAN RIEL, BRAM GOOTJES, JAKOB DE HAAN,
PAUL VAN DEN NOORD EN CHRISTIAAN VAN DER KWAAK**

DAARNAAST BIJDRAGEN VAN

**KAROLINA RYSZKA, LOE FRANSEN, MARCEL VAN DEN BERG, MARJOLIJN JAARSMAN,
STEVEN VAN WEYENBERG, HENK JAN OOSTERHUIS, DORIEN BLOMMERS, ROBERT WITSCHGE,
PAUL MOOIJ, WIM VAN DER POST, MARTIJN DRÖES, NIEK MOUTER, ROSELINDE KESSELS,
ARDINE DE WIT, ADRIENNE ROTTEVEEL, MATTIJS LAMBOOIJ EN MARION COLLEWET**

Nieuw!

de Jurist.



Zakelijk nieuws. Juridisch perspectief.

POWERED
BY
fd.

Voor juridisch geïnteresseerde zakelijke lezers.

- ✓ 24/7 onbeperkt toegang tot dejurist.com
- ✓ Dagelijks online juridisch nieuws
- ✓ 2x per week de belangrijkste headlines per e-mail
- ✓ Maandelijks opzegbaar

**1^e maand voor maar €10,-
www.dejurist.com/abonneren**

Inhoud

Uitgelicht

354

Europese solidariteit

Inleiding: Proberen het beste ervan te maken

JASPER LUKKEZEN

356

Italië en Spanje zijn samen economisch even belangrijk voor Nederland als het VK

BART LOS EN XIANJIA YE

358

Tijdens de coronacrisis hebben overheidsuitgaven veel effect op het bbp

MAARTEN DE RIDDER

362

De private sector verlangt een hogere staatschuld en dat levert ook nog wat op

COEN TEULINGS

364

De houdbaarheid van de euro ligt bij de lidstaten

ADRIAAN SCHOUT EN ARTHUR VAN RIEL

368

Begrotingsregels dempen procyclisch begrotingsbeleid in de Europese Unie

BRAM GOOTJES EN JAKOB DE HAAN

372

Europees bufferfonds ook voor Nederland nuttig

PAUL VAN DEN NOORD

376

Column: Alleen giften lossen de fundamentele eurozone-problemen niet op

CHRISTIAAN VAN DER KWAAK

379

Gebruik van waterstof in elektriciteitssector voorlopig onnodig en inefficiënt

KAROLINA RYSZKA

381

Afwijkende regelgeving na Brexit kan exporteurs flink op kosten jagen

LOE FRANSSSEN, MARCEL VAN DEN BERG EN MARJOLIJN JAARSMAN

384

Een werkbaar alternatief voor het toeslagenstelsel

STEVEN VAN WEYENBERG, HENK JAN OOSTERHUIS, DORIEN BLOMMERS EN ROBERT WITSCHGE

388

Stille vastgoedreserve geeft gemeenten financiële ruimte

PAUL MOOIJ, WIM VAN DER POST EN MARTIJN DRÖES

392

Grote verdeeldheid over wenselijkheid corona-app

NIEK MOUTER, ROSELINDE KESSELS, ADRIENNE ROTTEVEEL, ARDINE DE WIT, MATTIJS LAMBOOIJ EN MARION COLLEWET

394

Statistiek

398

Ceteris paribus

400





Routinematigheid

Arbeiders in ontwikkelingslanden weten minder te profiteren van technologische ontwikkelingen. Uit wereldwijd enquête-onderzoek van Lewandowski et al. blijkt dat het routinematige karakter van hun werk de afgelopen twintig jaar nauwelijks is veranderd, terwijl er in ontwikkelde landen de laatste twintig jaar een duidelijke verschuiving naar niet-routinematige arbeid heeft plaatsgevonden. Verbetering van het technologiegebruik in ontwikkelingslanden zou de inkomensongelijkheid met rijke landen kunnen verminderen.

Lewandowski, P., A. Park en S. Schotte (2020) *The global distribution of routine and non-routine work*. IZA Discussion Paper, 13384.



Cultuur

Studieprestaties worden deels verklaard door de culturele achtergrond van studenten. Dat blijkt uit onderzoek van Hanushek et al. waarvoor zij de resultaten voor de gestandaardiseerde PISA-test van studenten uit 49 landen vergeleken met een internationaal voorkeurenonderzoek. De auteurs stellen dat twee belangrijke determinanten, geduld en risicoaversie, voor een groot deel cultureel bepaald zijn. Studenten uit meer geduldige culturen halen hogere testresultaten, terwijl risicovol gedrag juist leidt tot lagere testresultaten. Tezamen verklaren deze twee voorkeuren twee derde van de variatie tussen landen. Migranten blijken de culturele voorkeuren van hun thuisland vast te houden.

Hanushek, E.A., L. Kinne, P. Lergertporer en L. Woessmann (2020) *Culture and student achievement: the intertwined roles of patience and risk-taking*. IZA Discussion Paper, 13453.

Vertrouwenscrisis

De gevolgen van de coronacrisis reiken verder dan de volksgezondheid en de economie. Brück et al. tonen aan dat de coronacrisis zowel het vertrouwen in instituties als het onderlinge vertrouwen tussen burgers aantast. Voor hun onderzoek maakten zij gebruik van een enquête die is afgenomen onder 8.000 individuen uit negen verschillende landen. Mensen die contact hebben gehad met iemand die vanwege corona ziek is geworden, of mensen die door de coronacrisis hun baan hebben verloren, hebben significant minder vertrouwen in instituties en medeburgers. Opvallend is dat er voor mensen die zelf ziek zijn geworden geen significant effect meetbaar is.

Brück, T., N.T.N. Ferguson, P. Justino en W. Stojetz (2020) *Trust in the time of corona*. IZA Discussion Paper, 13386.

Inflatieverwachtingen

De Europese Centrale Bank heeft zich de afgelopen jaren tot het uiterste ingespannen om te zorgen dat inflatieverwachting op de langere termijn positief bleef. Een enquête van Galati et al. onder Nederlandse consumenten toont dat ze daar redelijk in geslaagd is. De gemiddelde verwachte inflatie is vier procent en ligt nog wat hoger bij consumenten met een lager inkomen. Opmerkelijk is wel dat deze gemiddelde verwachte bij de consument fors hoger ligt dan de doelstelling van twee procent.

Galati, G., R. Moessner en M. van Rooij (2020) *The anchoring of long-term inflation expectations of consumers: insights from a new survey*. DNB Working Paper, 688.



Thuiswerken he

Thuiswerken voorkomt coronabesmettingen en -sterfte. Dat concluderen Alipour et al. uit een vergelijkend onderzoek naar de corona-gerelateerde besmettings- en sterftecijfers van 401 Duitse gemeentes. Zo blijkt een toename van een standaarddeviatie in het percentage thuiswerkers samen te gaan met een daling van tien tot vijftien procent van de infectiegraad, en 22

Expansief of contractief beleid

Waarom stimuleren leningen van de Europese Centrale Bank de economische activiteit nauwelijks wanneer financiële instellingen over te weinig kapitaal beschikken? Van der Kwaak (2020) stelt aan de hand van een theoretisch model dat dit komt omdat staatsobligaties als beter onderpand gelden dan bedrijfsobligaties. Ondergekapitaliseerde banken zullen meer staatsobligaties aanhouden dan verwacht en het bedrijfsleven minder stimu-



Ipt tegen corona

tot 37 procent van het sterftecijfer. Thuiswerken vormt daarom een prima alternatief voor strengere maatregelen zoals verplichte sociale afzondering, die tot vergelijkbare dalingen in de cijfers leiden.

Alipour, J.-V., H. Fadinger en J. Schymik (2020) *My home is my castle – the benefits of working from home during a pandemic crisis: evidence from Germany*. IFO Working Paper, 329-2020.

leren – dit wordt ondersteund door de ontwikkelingen in Italië tussen 2011 en 2014 die hierop wijzen: het private krediet van Italiaanse banken nam met slechts twee procent toe, tegenover een toename van dertig procent aan staatsobligaties.

Kwaak, C. van der (2020) *Unintended consequences of central bank lending in financial crises*. RUG Research Institute SOM Paper, juli. Te vinden op www.rug.nl.

Investeren in innovatie

De laatste jaren zijn publieke investeringen in onderzoek wereldwijd gedaald. Filippetti en Vezzani onderzoeken aan de hand van een panel van 41 landen in hoeverre politieke structuren de mate van publieke investeringen bepalen. Landen met een kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging blijken beter in staat te zijn om beleid uit te voeren dat ook op de lange termijn voor de gehele samenleving belangrijk is dan landen met een meerderheidsstelsel. In landen met evenredige vertegenwoordiging investeert de overheid daardoor meer in innovatie en onderzoek. Filippetti, A. en A. Vezzani (2020) *The political economy of public research, or why some governments commit to research more than others*. UNU-MERIT Working Paper, 2020-029.

Versoering ziektewet is risicovol

Versoering van loondoorbetaling bij ziekte leidt tot langer doorwerken, met alle risico's van dien. Daarvoor waarschuwen de resultaten van Marie en Vall Castello. Zij onderzochten de effecten van een versoering van de ziektewet voor Spaanse ambtenaren aan de hand van administratieve data. Ze vergeleken ambtenaren met niet-ambtenaren en vonden dat het aantal verloren werkdagen door incidenten op de werkvloer in de publieke sector met maar liefst 56 procent toenam tussen 2010 en 2014.

Marie, O. en J. Vall Castello (2020) *If sick-leave becomes more costly, will I go back to work? Could it be too soon?* Tinbergen Institute Discussion Paper, 2020-032/V.

Natuurlijke risico's

Afnemende biodiversiteit vormt een financieel risico omdat een deel van de economische activiteit direct samenhangt met het natuurlijke ecosysteem. Financiële instellingen zullen zich daarom moeten voorbereiden op biodiversiteitsrisico's. Volgens Van Toor et al. zijn de risico's onder te verdelen in fysieke, overgangs- en reputatierisico's. Fysieke risico's hebben betrekking op het verlies van natuurlijke capaciteit door bijvoorbeeld dalende landbouwopbrengsten – en met name daarover is weinig bekend. Het advies is dan ook om de effecten van biodiversiteitsverlies beter te kwantificeren, zodat ook beter geanticipeerd kan worden op veranderingen in ecosystemen die waarschijnlijk worden versterkt door klimaatverandering.

Toor, J. van, D. Piljic, G. Schellekens et al. (2020) *Indebted to nature: exploring biodiversity risks for the Dutch financial sector*. Publicatie DNB/PBL, 18 juni. Te vinden op www.pbl.nl.



Overwerken loont

Vrouwen stromen relatief minder vaak door naar leidinggevende functies. Het Sociaal en Cultureel Planbureau laat met longitudinale data van het Arbeidsaanbodpanel zien dat de kans om leidinggevende te worden sterk toeneemt als iemand in voltijd werkt en overuren maakt. Omdat jonge vrouwen relatief vaak in deeltijd werken en gemiddeld minder overuren maken dan hun mannelijke collega's, is de kans dat zij doorstromen lager.

Merens, A. en J. Iedema (2020) *Verschillende wegen naar leidinggeven: doorstroom van vrouwen en mannen naar leidinggevende functies*. SCP-publicatie, 2020-08.

Proberen het best

In juli sloten de Europese regeringsleiders een deal over coronasteun. In deze deal gaf premier Rutte toe aan een dogma dat de Nederlandse kabinetten jarenlang hadden bepleit: er kwam financiële steun zonder dat daar harde, afdwingbare afspraken tegenover stonden wat betreft economische hervormingen.

Steun is nodig

Deze financiële steun voor met name Zuid-Europa is hard nodig. De coronacrisis raakt de Zuid-Europese landen weliswaar net zo hard als Nederland en Duitsland, maar zij hebben niet de financiële buffers om die klap goed op te vangen. Zonder steunpakket zou de economie in Zuid-Europa verder wegzakken dan de onze. En er zijn vier redenen om dat niet zomaar te laten gebeuren.

Ten eerste is daar het directe eigenbelang. De gevolgen van een diepe economische crisis in Zuid-Europa zouden voor Nederland aanzienlijk zijn. Bart Los en Xianjia Ye maken het in deze *ESB* aannemelijk dat de omvang van de gevolgen vergelijkbaar zullen zijn met die van een no-deal Brexit. Het voorkomen van een dergelijke schade mag wat kosten.

Ten tweede zou Nederland indirect medeverantwoordelijk zijn voor de hoge schulden in Zuid-Europa. De hogere schulduitgifte in Zuid-Europa komt, aldus

Coen Teulings in zijn bijdrage, tegemoet aan een vraag naar veilige vermogenstitels bij Noord-Europese bedrijven, die wat dat betreft niet door hun eigen overheden bediend werden. Als Noord-Europa zelf meer schuld had uitgegeven, was er meer marktevenwicht geweest, en waren de risico's van schuld in de eurozone niet zo ongelijk verdeeld geweest.

Ten derde moet er een verdere economische divergentie voorkomen worden. Adriaan Schout en Arthur van Riel wijzen erop dat Zuid-Europa de afgelopen jaren wel wat competitiever is geworden, maar dat de achterstand in concurrentiekracht die ze had ten opzichte van Noord-Europa groter is geworden. Zonder steunpakket is het heel waarschijnlijk dat dit verschil zal blijven toenemen, omdat het speelveld niet gelijk is: de bedrijven in Noord-Europa hebben de afgelopen maanden meer steun van hun overheden ontvangen dan de bedrijven in Zuid-Europa. Zonder steun zouden de Noord-Europese bedrijven de Zuid-Europese straks kunnen wegconcurreren.

En ten vierde is het een feit dat we, vanwege de huidige manier van doen in onze muntunie, niet echt een keus hebben. Christiaan van der Kwaak legt in zijn column uit dat landen die niet aan hun verplichtingen kunnen voldoen nauwelijks een andere keuze hebben dan de muntunie te verlaten. De kettingreactie die dat zou veroorzaken, zou het einde van de unie in kunnen luiden. Om dat te voorkomen, organiseren de regeringsleiders dus een marathonvergadering, waarin er uiteindelijk toch weer tot een nieuw steunpakket besloten wordt.

Niet eenmalig

Puur economisch is de deal verdedigbaar. Voor de eurozone als geheel is er de budgettaire ruimte. De huidige lage rentes kun je ook als een smeekbede van de private sector zien om meer overheidsschuld. Teulings betoogt dat het verstandig is daar gehoor aan te geven. En meer uitgeven helpt inderdaad om de economie te stabiliseren: Maarten de Ridder stelt op basis van een literatuuroverzicht dat het effect van overheidsuitgaven op de economie – ook met de aanbodrestricties die het coronavirus ons oplegt – groter is dan onder normale omstandigheden.

En op korte termijn is de deal politiek-economisch verdedigbaar. De huidige situatie is uitzonderlijk (want als er nu geen steunpakket komt, wanneer dan wel?), en het is een eenmalig pakket (als het geld op is, is het op) dat gericht is op de huidige situatie.

Italië en Spanje zijn samen economisch even belangrijk voor Nederland als VK

BART LOS EN XIANJIA YE

358

Tijdens de coronacrisis hebben overheidsuitgaven veel effect op het bbp

MAARTEN DE RIDDER

362

De private sector verlangt een hogere staatschuld en dat levert ook nog wat op

COEN TEULINGS

364

De houdbaarheid van de euro ligt bij de lidstaten

ADRIAAN SCHOUT EN ARTHUR VAN RIEL

368

Begrotingsregels dempen procyclisch begrotingsbeleid in de Europese Unie

BRAM GOOTJES EN JAKOB DE HAAN

372

Europees bufferfonds ook voor Nederland nuttig

PAUL VAN DEN NOORD

376

Column: Alleen giften lossen de fundamentele eurozone-problemen niet op

CHRISTIAAN VAN DER KWAAK

379

e ervan te maken

Maar op de wat langere termijn zijn er toch zorgen. Schout en Van Riel wijzen op de ervaringen van de afgelopen tien jaar, waarin de instituties en de economieën in Zuid-Europese landen zijn achtergebleven bij die in Noord-Europa, ondanks beloftes om daaraan te werken en – in het geval van de programmalanden – ook de harde afspraken daartoe. Als die afspraken nagekomen waren, had Zuid-Europa er nu beter voorgestaan en was een pakket nu niet nodig geweest (Heijdra et al., 2018).

Het gevaar bij de huidige deal – en daarom hoort financiële steun volgens het kabinet ook altijd samen te gaan met afdwingbare afspraken over economische hervormingen – schuilt erin dat de steun een regelmatig terugkerend fenomeen wordt. Omdat de huidige deal minder nadruk op economische hervormingen in de ontvangende landen legt dan de steunpakketten uit de Europese schuldencrisis deden, komt er waarschijnlijk ook minder terecht van die economische hervormingen dan er van de hervormingen in die pakketten terecht is gekomen. En dat was al niet bijster veel, zo betogen Schout en Van Riel.

Conclusies verbinden

Nederland had niet echt een keus óf er steun moest komen, en er is een redelijke kans dat dit soort steunvragen vaker de kop op zullen steken. En wat moeten we met deze enigszins sombere tussenbalans?

De deal zelf is natuurlijk een gedane zaak, maar de conclusies die we eraan verbinden niet. En die conclusies hangen weer af van hoe je naar de deal kijkt.

Als je de deal bekijkt in termen van solidariteit, dan zie je een begrotingsunie en een politieke unie die nog een lange weg te gaan hebben. In de Verenigde Staten vinden jaarlijks overdrachten plaats van rijkere naar armere staten die in omvang vele malen groter zijn dan de 750 miljard euro van dit pakket. Vind je zo'n unie een goed idee, dan is het zaak om de instituties te bouwen die deze overdrachten in goede banen kunnen leiden. Maar vind je het niets, dan ligt de Nexit op je pad.

Maar je kunt de deal ook zien als een signaal dat er in onze muntunie nog onvoldoende verzekerings- en coördinatiemechanismen zijn om schokken op te vangen (De Vijlder, 2017). Het eindpunt van deze lezing hoeft geen begrotings- of politieke unie te zijn, maar moet wel voldoende kanalen kennen om schokken op te vangen en voldoende begrotingsruimte bij landen hebben om zelf een bufferrol te kunnen vervullen.

Enige mate van convergentie is daarvoor noodzakelijk – in deze visie kom je om de analyse van Schout en Van Riel niet heen – maar een goede uitwisseling op arbeids-, product- en kapitaalmarkten tussen landen maakt de muntunie ook een stuk minder afhankelijk van lidstaten die niet meekomen.

En wat ook helpt zijn initiatieven in het begrotingsbeleid die de economie stabiliseren. Daarover gaan de laatste twee bijdragen in dit themanummer. Bram Gootjes en Jakob de Haan laten in een empirische studie zien dat de begrotingsregels de afgelopen jaren fors verbeterd zijn, en dat ze het daadwerkelijke begrotingsbeleid minder procyclisch maken. En Paul van den Noord toont met een simulatie aan dat het mogelijk is om een Europees bufferfonds zo in te richten dat het fonds bijdraagt aan de stabilisatie van de eurozone zonder dat Nederland een structurele nettobetaler is.

De deal

Terug naar de julideal. In ruil voor een lagere structurele afdracht is Nederland akkoord gegaan met steun voor Zuid-Europa zonder echt harde afspraken over hervormingen. Met die, voor nu, eenmalige deal zet Nederland een stap richting een begrotings- en politieke unie. Wil Nederland daar niet bij uitkomen, dan moet het aan de bak om de muntunie te versterken. Laten we proberen het beste ervan te maken.

Literatuur

Heijdra, M., T. Aarden, J. Hanson en T. van Dijk (2018) *A more stable EMU does not require a central fiscal capacity*. Vox CEPR Policy Portal, 30 november. Te vinden op voxeu.org.

Vijlder, W. de (2017) *Risicodeling in de eurozone: de moeilijke weg vooruit*. ESB 102(4754S): 47–50.



JASPER LUKKEZEN

Hoofdredacteur

lukkezen@economie.nl

Italië en Spanje zijn samen economisch even belangrijk voor Nederland als het VK

De Italiaanse en Spaanse economieën zijn zwaar getroffen door de coronacrisis, en beide landen ontberen buffers om hun economie te stutten. In hoeverre zal een economisch zware recessie in Italië en Spanje de Nederlandse en Duitse economie raken? Een analyse van de onderlinge verwevenheid op basis van data over mondiale waardeketens.

IN HET KORT

- 4,4 procent van de in Nederland toegevoegde waarde komt in enige fase in Italië of Spanje terecht.
- 4,3 procent van de waarde van de in Nederland geïmporteerde producten is in Italië of Spanje toegevoegd.
- De impact van een ineenstorting van de Italiaanse en Spaanse economie lijkt vergelijkbaar met die van een keiharde Brexit.

BART LOS

Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen (RUG)

XIANJIA YE

Docent en onderzoeker aan de RUG

Het staat als een paal boven water dat de coronapandemie Italië en Spanje veel zwaarder heeft getroffen dan de Noord-Europese landen, met navenante economische gevolgen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat begin april het Duitse stroomverbruik op werkdagen circa negen procent lager was dan het langjarige gemiddelde voor die periode, terwijl in Spanje en Italië die verschillen maar liefst 19 en 22 procent bedroegen (IfW, 2020).

In de afgelopen maanden is het ook duidelijk geworden dat er onderling sterk uiteenlopende standpunten bestaan over de mate waarin Italië en Spanje door de rest van de Europese Unie gesteund moeten worden, en over de wijze waarop dit zou moeten gebeuren. Als aanvoerder van de 'Zuinige Vier' verzette Nederland zich tegen een al te ruimhartige ondersteuning.

Of Europese steun een goed idee is, is een politieke kwestie. Daar gaan we in dit artikel niet op in. Wel kwantificeren we in hoeverre de Nederlandse en Duitse economieën verweven zijn met die van Italië en Spanje. Dergelijke cijfers geven inzicht in de mate waarin er sprake is van gedeelde dan wel uiteenlopende belangen tussen de noordelijke en zuidelijke landen van de eurozone, wat kan helpen bij het nemen van politieke besluiten over steun aan het zuiden.

Exportstatistieken geven slechts beperkt beeld

Een eerste indicatie van het belang voor Nederland van Italië en Spanje wordt gegeven door de reguliere exportstatistieken. Volgens data van de Wereldbank (2020) waren deze twee landen in 2018 de nummers 6 en 7 op de lijst van belangrijkste exportbestemmingen: 3,8 procent van alle Nederlandse goederenexporten ging naar Italië, terwijl 3,0 procent naar Spanje ging.

De hoge mate van internationale integratie van de Europese economie zorgt er echter voor dat dergelijke cijfers niet noodzakelijkerwijs een goed beeld geven, zoals ook het CBS (2020) heeft beargumenteerd in een analyse van de handelsbetrekkingen tussen Nederland en Italië. Een Nederlandse transportonderneming die metaalproducten vervoert naar een Duitse machinefabriek met grote klanten in Milaan, zal ongetwijfeld de negatieve gevolgen ondervinden van een vraaguitval in Italië, hoewel die afhankelijkheid niet te zien is in de exportcijfers. Reguliere exportstatistieken kunnen echter ook de afhankelijkheden overschatten, bijvoorbeeld als de Nederlandse exportwaarde grotendeels zou bestaan uit de waarde van de voor deze exporten benodigde geïmporteerde halffabrikaten. De Nederlandse toegevoegde waarde zou in zo'n geval niet al te sterk afnemen als er veel vraag uit Italië zou wegvallen.

Vollediger beeld van waardeketens

In de reguliere exportstatistieken komen dergelijke indirecte waardeketen-effecten niet tot uitdrukking. Echter, met het in de laatste jaren ontwikkelde instrumentarium – gebaseerd op internationale input-outputtabellen (Johnson en Noguera, 2012; Koopman et al., 2014; Timmer et al., 2014) – kan er een vollediger beeld worden gegeven van de wederzijdse afhankelijkheid.

Onze analytische methode is een variant van de 'hypothetische-extractiebenadering' (Dietzenbacher et al., 1993; Miller en Lahr, 2001; Los et al., 2016; Los en Timmer, 2018). Deze benadering is gebaseerd op de vraaggestuurde input-output-analyse van Nobelprijswinnaar Wassily Leontief, die expliciet rekening houdt met indirecte effecten: voor de levering van een product aan een eindgebruiker is er immers niet alleen economische activiteit nodig in de bedrijfstak die het eindproduct levert, maar ook in de toeleverende bedrijfstakken in binnen- en buitenland.

Om het belang van de Italiaanse economie voor het bruto binnenlands product (bbp) van Nederland te meten,



vergelijken we concreet twee situaties met elkaar: de werkelijke situatie in 2014 en de situatie waarin de gehele Italiaanse economie afwezig zou zijn. We gebruiken dan het Leontief-model om de toegevoegde waarde in Nederland te berekenen “in afwezigheid van de Italiaanse vraag naar welk product dan ook, uit welk land dan ook”. Het procentuele verschil tussen het werkelijke Nederlandse bbp en het bbp in de afwezigheid van Italië geeft aan welk deel van het Nederlandse bbp in enig stadium van het productie- en consumptieproces in de vorm van producten terecht komt in Italië. Dezelfde benadering kan worden gebruikt om te kwantificeren hoe afhankelijk de Nederlandse werkgelegenheid is van de Italiaanse economie. Het is belangrijk om op te merken dat we hier de effecten op prijzen en substitutiemogelijkheden buiten beschouwing laten. De situatie na hypothetische extractie mag daarom *niet* worden gezien als een *voorspelling* van het Nederlandse bbp in een ‘wereld zonder Italië’ – we *meten* er slechts mee hoe belangrijk Italië is voor de Nederlandse economie. De hypothetische-extractiemethode wordt hier niet gebruikt om te voorspellen.

We gebruiken de recentste internationale input-outputtabel in de *World Input-Output Database* (Timmer et al., 2015) voor 2014. De cijfers van 2014 geven een redelijk beeld van de huidige situatie: in 2014 was het grootste deel van de globaliseringsgolf al achter de rug, en waren Oost-Europese landen al stevig geïntegreerd in de Europese productiestructuur.

We kijken zowel naar het belang van Italië en Spanje als bestemming van de Nederlandse toegevoegde waarde, als naar het belang van beide landen voor de herkomst van de toegevoegde waarde in de invoer door het Nederlandse bedrijfsleven. In kader 1 doen we hetzelfde aangaande het belang van Italië en Spanje voor de Duitse economie.

Belang als bestemming van toegevoegde waarde

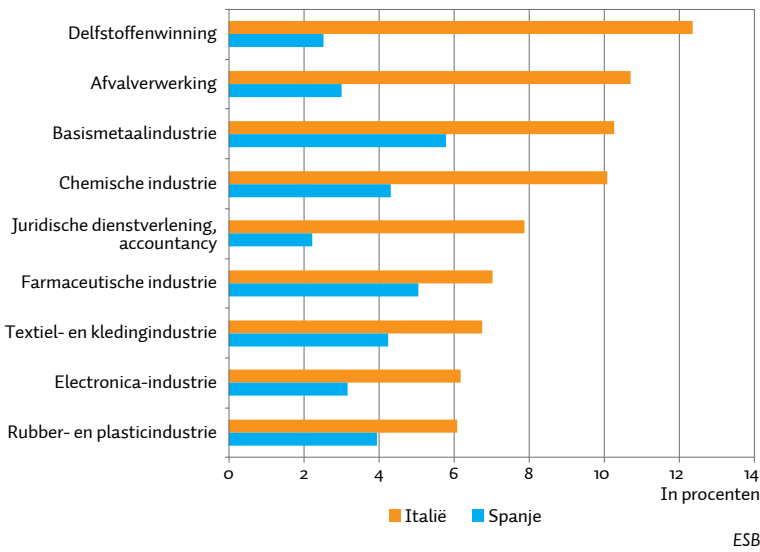
We vinden dat 3,0 procent van de economische activiteit in Nederland, gemeten in termen van bbp, in een of andere productie- of consumptiefase terecht komt in Italië. Maar de verwevenheid met Spanje is kleiner, namelijk 1,4 procent. In 2014 waren er ongeveer 200.000 banen in Nederland verknoot met de Italiaanse economie, en circa 100.000 met die van Spanje. Deze werkgelegenheidsaantallen zullen voor 2020 waarschijnlijk hoger liggen, eenvoudigweg omdat alle betrokken landen tussen 2014 en 2020 een (zij het veelal bescheiden) groei kenden van het totaal aantal banen.

Het belang van de Zuid-Europese economieën voor West-Europa verschilt sterk van sector tot sector. De input-outputtabellen in de *World Input-Output Database* bevatten data voor 55 sectoren. In figuur 1 laten we de tien Nederlandse sectoren zien die voor hun afzet het meest van de Italiaanse economie afhankelijk zijn.

Met name de delfstoffenwinning en een aantal sectoren in de maakindustrie scoren wat dit betreft hoog, met uitschieters tot tien procent en meer. Dit zijn vooral secto-

Aandeel toegevoegde waarde van Nederlandse sectoren dat in Italië en Spanje terecht komt

FIGUUR 1



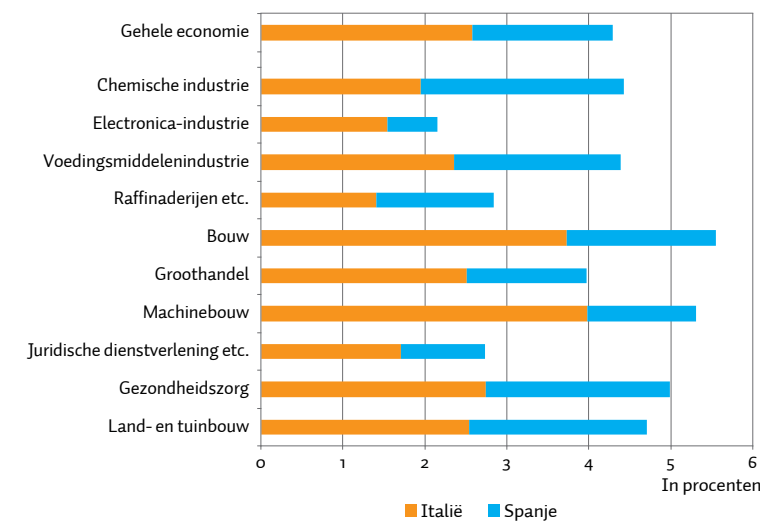
ESB

ren die een aanzienlijk deel van hun eigen omzet genereren in Italië. We vinden echter ook dat de afvalverwerkingssector en de zakelijke dienstverlening (zoals juridische diensten en accountancy) in de grafiek voorkomen met percentages van acht procent en meer. Dit is voor een niet onbelangrijk deel het gevolg van indirecte effecten: deze sectoren leveren geregeld aan Nederlandse klanten in de maakindustrie die veel naar Italië exporteren.

De top tien van Nederlandse sectoren ziet er voor de verknooptheid met Spanje iets anders uit dan voor Italië, maar de overlapping is vrij groot. Figuur 1 laat zien dat de sterk met de Italiaanse economie verknoopte Nederlandse sectoren minder afhankelijk zijn van economische activiteiten in Spanje. Hier geven de basismetalaalindustrie en de farmaceutische sector de grootste afhankelijkheid te zien, met aandelen met een toegevoegde waarde van vijf tot zes procent. Met betrekking tot de afhankelijkheid van Spanje behoren twee sectoren wel tot de top tien, maar ze zijn niet in figuur 1 opgenomen. Dat zijn de 'Meubels en overige industrieën' en de 'Papier- en kartonindustrie', beide met percentages van iets meer dan drie procent.

Aandeel Italiaanse en Spaanse toegevoegde waarde in Nederlandse importen¹

FIGUUR 2



¹ De weergegeven sectoren zijn de, in euro's gemeten, meest importerende Nederlandse sectoren

ESB

Belang als leverancier van toegevoegde waarde

Italië en Spanje zijn voor de Nederlandse industrie niet alleen van belang wat betreft de afzet van Nederlandse toegevoegde waarde, maar spelen ook een rol als leverancier van inputs in productieprocessen. Dat kan direct zijn (bijvoorbeeld als een Nederlands bedrijf halffabrikaten uit Spanje importeert) en indirect (bijvoorbeeld als een Nederlands bedrijf een Duits halffabrikaat importeert waarvoor in Spanje gewonnen grondstoffen nodig zijn).

Juist het industriële hart van Italië (met name Lombardije) en de in economisch opzicht belangrijkste regio's van Spanje (Madrid en Catalonië) behoorden tot de zwaarst getroffen gebieden. Wanneer, ten gevolge van de COVID-19-pandemie, aanzienlijke delen van de Zuid-Europese productiecapaciteit onbenut blijven of permanent verdwijnen, heeft dit negatieve consequenties voor Nederland. Sommige bedrijven zullen weliswaar tegen niet al te hoge kosten kunnen switchen naar toeleveranciers elders, maar voor andere zal deze opgave lastiger zijn, zeker als er veel is geïnvesteerd in 'relatie-specifieke' schakels binnen waardeketens.

Middels de hypothetische-extractiemethode hebben we berekend welk deel van de waarde van door Nederlandse sectoren geïmporteerde intermediaire inputs (halffabrikaten of onderdelen, maar ook zakelijke diensten) bestaat uit Italiaanse en Spaanse toegevoegde waarde. Figuur 2 bevat de voornaamste resultaten. Voor het Nederlandse bedrijfsleven in z'n geheel geldt dat 4,3 procent van de waarde van importen in Italië (2,6 procent) of Spanje (1,7) is toegevoegd.

De afhankelijkheid van deze zuidelijke EU-lidstaten verschilt per sector. Voor de sector die elektronica produceert, is het aandeel bijvoorbeeld slechts 2,1 procent, terwijl een duidelijk groter aandeel van de importen van de bouw (5,5) en de machine-industrie (5,3) uit Italiaanse en Spaanse toegevoegde waarde bestaat.

Wat betreft een aantal sectoren die een minder groot aandeel voor hun rekening nemen van de Nederlandse importen qua intermediaire inputs (en daardoor niet in de

Belang van Italië en Spanje voor Duitse economie **KADER 1**

Eenzelfde analyse voor Duitsland leidt tot een vergelijkbaar beeld als voor Nederland. Duitsland is wat export betreft wat minder afhankelijk van Italië en Spanje – namelijk respectievelijk 2,1 en 1,3 procent van het bbp. Het gaat hierbij om respectievelijk 760.000 en 460.000 Duitse banen. De Duitse chemische industrie vertoont de grootste verwevenheid met de Italiaanse economie. Bijna negen procent van de toegevoegde waarde van deze sector komt vroeg of laat in Italië terecht, gevolgd door de basismetalaalindustrie (acht procent) en de computer- en elektronica-industrie (een kleine zeven procent). De chemische industrie, de basismetalaalindustrie en de farmaceutische industrie zijn de sectoren

die het meest gebaat zijn bij een goed functionerende Spaanse economie: vier procent van hun toegevoegde waarde komt daar uiteindelijk terecht.

Wat betreft de import is de Duitse economie aanzienlijk méér dan Nederland met Italië en Spanje verweven – 8,6 procent van de waarde van deze importen bestaat uit waarde die in deze twee landen wordt toegevoegd. Hiervan komt ruim zes procent voor rekening van de Italiaanse economie. De relatief kleine afstand tussen Noord-Italië en de economisch sterke Duitse regio's, zoals Beieren en Baden-Württemberg, speelt hierbij ongetwijfeld een belangrijke rol.

figuur zijn weergegeven) zijn de Italiaanse en Spaanse aandelen nog groter. Voor de textiel-, kleding- en lederwaren-industrie vinden we bijvoorbeeld een percentage van 8,4, waarvan Italië met 5,9 procentpunt het leeuwendeel voor zijn rekening neemt.

Belangvergelijkbaar met Verenigd Koninkrijk

Voordat COVID-19 toesloeg, was er veel aandacht voor de economische gevolgen die de Brexit voor Nederland zou kunnen hebben. Als we onze analyse toepassen op het Verenigd Koninkrijk (VK), vinden we dat 4,3 procent van de Nederlandse economie – zowel wat betreft toegevoegde waarde als werkgelegenheid – voor de export afhankelijk is van het VK.

Wat betreft de import zijn Italië en Spanje gezamenlijk wat minder belangrijk dan het VK: 6,7 procent van de waarde van door Nederland geïmporteerde intermediaire inputs bestaat uit Britse toegevoegde waarde – dit hoge cijfer is met name het gevolg van de sterke concentratie in Londen van financiële dienstverleners en gerelateerde sectoren.

De verwevenheid van Nederland met Italië en Spanje is dus vergelijkbaar met die met het VK. Dat betekent dat een ineenstorting van deze twee economieën net zo'n klap voor Nederland zou kunnen betekenen als een harde Brexit waarin de handel tot stilstand komt tussen enerzijds het VK en anderzijds Nederland en zijn belangrijkste handelspartners.

Conclusie en discussie

De COVID-19-pandemie leidt tot grote schokken aan zowel de aanbod- als de vraagkant van de economie. Als gevolg van de in de periode 2000–2008 sterk toegenomen internationale fragmentatie van productieprocessen, zijn de effecten van deze schokken grensoverschrijdend. De Nederlandse economie en die van Duitsland zijn verre van immuun

voor de disproportioneel grote tikken die met name Italië door de virusuitbraak te verwerken heeft gekregen.

Vergeleken bij de aandacht die er, voorafgaande aan de pandemie, was voor de effecten van de Brexit op de Nederlandse economie, is de huidige focus gericht op de schade aan de economische activiteiten in Italië en Spanje. Voor de creatie van toegevoegde waarde is onze economie echter net zo afhankelijk van deze landen als van het Verenigd Koninkrijk. Meer aandacht voor het herstel van de door COVID-19 aangerichte schade in Spanje en Italië lijkt dus zeker gerechtvaardigd.

Literatuur

- CBS (2020) *De handelsrelatie met Italië*, 20 maart. Bericht te vinden op www.cbs.nl.
- Dietzenbacher, E., J.A. van der Linden en A.E. Steenge (1993) The regional extraction method: EC input-output comparisons. *Economic Systems Research*, 5(2), 185–206.
- IfW (2020) *Datenmonitor Corona-Krise*, 8 april. Institut für Weltwirtschaft, te vinden op ifw-kiel.de.
- Johnson, R.C. en G. Noguera (2012) Accounting for intermediates: production sharing and trade in value added. *Journal of International Economics*, 86(2), 224–236.
- Koopman, R., Z. Wang en S.-J. Wei (2014) Tracing value-added and double counting in gross exports. *American Economic Review*, 104(2), 459–494.
- Los, B. en M.P. Timmer (2018) *Measuring bilateral exports of value added: a unified framework*. NBER Working Paper, 24896.
- Los, B., M.P. Timmer en G.J. de Vries (2014) De concurrentiepositie van Nederland in mondiale waardeketens. *ESB*, 99(4689–4690), 432–436.
- Los, B., M.P. Timmer en G.J. de Vries (2016) Tracing value-added and double counting in gross exports: comment. *American Economic Review*, 106(7), 1958–1966.
- Miller, R.E. en M.L. Lahr (2001) A taxonomy of extractions. In: M.L. Lahr en R.E. Miller (red.), *Regional science perspectives in economic analysis*. Amsterdam: Elsevier, p. 407–441.
- Timmer, M.P., A.A. Erumban, B. Los et al. (2014) Slicing up global value chains. *Journal of Economic Perspectives*, 28(2), 99–118.
- Timmer, M.P., E. Dietzenbacher, B. Los et al. (2015) An illustrated user guide to the World Input-Output Database: the case of global automotive production. *Review of International Economics*, 23(3), 575–605.
- Wereldbank (2020) *World Integrated Trade Solution*, 14 april. Database te vinden op wits.worldbank.org.

VAN ZANTEN

Roger Klaassen



Tijdens de coronacrisis hebben overheidsuitgaven veel effect op het bbp

Door de coronacrisis zijn overheidsuitgaven in korte tijd ongekend snel toegenomen. De begrotingsmultiplier geeft een indicatie of deze uitgaven de economische pijn zullen verzachten. Maar hoe hoog is die eigenlijk onder de huidige omstandigheden?

IN HET KORT

- Het effect van overheidsuitgaven op de economie, de multiplier, is hoger dan 1 als de werkloosheid toeneemt.
- Bij neutraal monetair beleid is de multiplier van uitgaven die met schuld worden gefinancierd gemiddeld 1,8.

MAARTEN DE RIDDER

Promovendus aan de University of Cambridge

De afgelopen maanden zijn er in tal van landen overheidsprogramma's aangekondigd om de gevolgen van de coronacrisis te beperken. In Nederland is er een ruimhartige compensatie voor werktijdverkorting ingesteld, worden zelfstandigen en getroffen sectoren voor (een deel van) hun verliezen gecompenseerd, en staat de overheid garant voor miljarden aan leningen. In de Verenigde Staten is, met de CARES-wet, de grootste stimulus ooit geïmplementeerd – met uitgaven tot tien procent van het nationaal product, inclusief rechtstreekse betalingen van 1.200 dollar voor een groot deel van alle Amerikanen. Wat is het effect van deze uitgaven op de economische groei?

Het multipliereffect

Hoewel het effect van elke vorm van begrotingsbeleid anders is, bestaat er een uitgebreide literatuur die het gemiddelde effect van overheidsuitgaven onderzoekt op economische groei. Het resultaat van die studies wordt uitgedrukt in de *multiplier*: de gemiddelde procentuele stijging van het nationaal product wanneer de overheidsuitgaven toenemen met één procent van het nationaal product. Centraal is daarbij de vraag of de multiplier hoger of lager dan 1 is. Bij een multiplier van meer dan 1 stimuleren overheidsuitgaven de particuliere uitgaven, en is ruim bestedingsbeleid een motor van economische groei. In dat geval is expansief beleid een soort van *'free lunch'*: de economie groeit sneller dan de overheidsuitgaven, dus als percentage van het nationaal product neemt het begrotingstekort af. Bij een multiplier van minder dan 1 is er juist sprake van *'crowding out'*: de overheids-

uitgaven hebben een negatief effect op particuliere uitgaven, bijvoorbeeld omdat de overheid de belastingen moet verhogen of omdat de prijzen toenemen.

Tot de financiële crisis van 2008 en 2009 was de consensus dat de multiplier tussen de 0,5 en de 1 lag. Zo ging het Centraal Planbureau uit van een multiplier van 0,9 (CPB, 2010). Sindsdien is het schatten van de multiplier echter opnieuw in de (academische) belangstelling komen te staan. Daarbij is in het bijzonder het effect van overheidsuitgaven binnen een monetaire unie onderzocht, en of de multiplier afhankelijk is van de conjunctuur. De daaruit volgende literatuur biedt een hoopvolle boodschap voor het effect van de uitbreiding van de overheidsbestedingen tijdens de coronacrisis. Onder de huidige omstandigheden is de multiplier namelijk hoger dan gemiddeld, en waarschijnlijk hoger dan 1.

Causale multipliers

Om de multiplier van overheidsuitgaven goed te kunnen meten, is er een variatie nodig in de overheidsfinanciën die niet het gevolg kan zijn van veranderingen in de conjunctuur. Veel veranderingen in overheidsuitgaven zijn dat wel, bijvoorbeeld omdat beleid reageert op tegenvallende economische groei of omdat bepaalde uitgaven – zoals de WW-uitkeringen – automatisch toenemen zodra de werkloosheid stijgt. Negeer je dit onderliggende verband, dan vind je dat hogere overheidsuitgaven samengaan met lagere economische groei.

Veel multiplieronderzoeken zijn de afgelopen jaren gebaseerd op regionale verschillen in de verandering van overheidsuitgaven als gevolg van nationaal beleid. Nakamura en Steinsson (2014) meten bijvoorbeeld het effect op de economische groei van een staat door veranderingen in de defensie-uitgaven op staatsniveau in de Verenigde Staten. Omdat aan de toewijzing per regio van defensie-uitgaven vaak geen economische maar strategische of politieke overwegingen ten grondslag liggen, is het met de hiermee verkregen variatie mogelijk om het causale effect van overheidsuitgaven op de economie in een regio te schatten. Zij vinden een gemiddelde multiplier van 1,5; een toename van de defensie-uitgaven creëert gemiddeld anderhalf keer zoveel lokale economische groei.

Schattingen van de multiplier op basis van regionale variatie zijn vaker hoog. Chodorow-Reich (2019) bevat een meta-analyse op basis van twintig multiplieronder-

zoeken die gebruikmaken van vergelijkbare regionale variatie. Uit deze analyse blijkt dat de multiplier in vrijwel alle onderzoeken tussen de 1 en de 2,5 ligt, met een gemiddelde van 1,8 en een mediaan van 1,9. Dit betekent dat een toename van overheidsuitgaven op regionaal niveau een positief effect op particuliere uitgaven heeft en er geen sprake is van *crowding-out*.

De regionale schattingen van de multiplier gelden echter niet altijd op nationaal niveau. Als regionale uitgaven bijvoorbeeld nationaal gefinancierd worden, dan overschat de regionale multiplier de nationale multiplier, omdat belasting de groei op nationaal niveau beperkt. Ook zou de centrale bank met hogere rentestanden het nationaal effect van uitgaven kunnen beperken.

Wanneer de uitgaven echter met schuld gefinancierd worden, dan is het verschil tussen de nationale en de regionale multiplier klein. Chodorow-Reich (2019) becijfert dat – zelfs als consumenten rationeel reageren op toekomstige belastingen – de regionale multiplier maximaal 0,07 hoger is dan de nationale multiplier. Bovendien lekt een deel van de consumptie op regionaal niveau weg, waardoor regionale multipliers lager zijn. Daarom concludeert Chodorow-Reich dat regionale multipliers een ondergrens vormen voor de nationale multiplier, mits uitgaven met schuld gefinancierd worden en monetair beleid niet restrictief reageert op het begrotingsbeleid.

Nu is het moment voor stimulus

Tijdens de coronacrisis voldoet de stijging van de overheidsuitgaven aan beide voorwaarden. De uitgaven worden gefinancierd met schuld in plaats van met belastingverhogingen, en de centrale banken, zoals de ECB en de Federal Reserve, doen er juist alles aan om aanvullende stimulering te bieden. De schattingen van het multipliereffect tussen de 1 en 2,5, op basis van regionale gegevens, zijn op dit moment dus een goede schatting wat betreft het monetair beleid op nationaal niveau. Dat maakt de economische casus voor het huidige beleid ijzersterk.

Bovendien is de timing van de ruime overheidsuitgaven goed. In een nieuw onderzoek (Berge et al., 2020) wordt namelijk aangetoond dat de multiplier hoger is wanneer de werkloosheid toeneemt dan wanneer die afneemt. Eerder onderzoek heeft geen eenduidig antwoord op de vraag of de multiplier afhankelijk is van de conjunctuur. Zo vinden Auerbach en Gorodnichenko (2012) multipliers tot 2,2 op nationaal niveau tijdens recessies en van 0,6 tijdens expansies. Ramey en Zubairy (2018) vinden juist geen significant verschil tussen recessies en expansies op basis van de defensie-uitgaven tussen 1889 en 2015. Bovendien schatten zij dat de multiplier altijd lager is dan 1.

Het verschil tussen deze onderzoeken zit hem in de definitie van recessies. Auerbach en Gorodnichenko vergelijken namelijk fases waarin de werkloosheid toeneemt en economische groei afneemt met fases waarin de werkloosheid afneemt en de groei toeneemt. Ramey en Zubairy vergelijken de multiplier in fases waarin het niveau van de werkloosheid hoog of laag is. Berge et al. (2020) laten zien dat de multiplier consequent hoger is bij stijgende werkloosheid, ook op basis van de gegevens van Ramey en Zubairy. Dat betekent dat een verruiming van de over-

heidsuitgaven aan het begin van een recessie het grootste economische effect heeft, zelfs als de economie zich op dat moment nog in hoogconjunctuur bevindt.

Multipliers tijdens de coronacrisis

Het zal moeten blijken of de ongekende toename van de overheidsuitgaven, als gevolg van de coronacrisis, een diepe recessie kan voorkomen. Op basis van onderzoek dat in de laatste tien jaar is verricht, is het in ieder geval duidelijk dat wanneer uitgaven met schuld gefinancierd worden, monetair beleid accommodeert, en als de werkloosheid groeit, een toename van de overheidsuitgaven een sterk multipliereffect heeft op de economische groei. Dat maakt de beleidskeuzes van de laatste weken economisch verdedigbaar en wenselijk.

Bij oplopende werkloosheid is de multiplier hoger

Daar komt bij dat enkele van de huidige maatregelen een extra hoog multipliereffect hebben, omdat ze de consumptie stimuleren van mensen met een laag inkomen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Amerikaanse CARES-cheques en voor de Nederlandse steun aan zzp'ers tot het bestaansniveau. Illustratief daarvoor is De Ridder et al. (2020), waarin aangetoond wordt dat het verstrekken van uitkeringen aan studenten uit gezinnen met een laag inkomen in de Verenigde Staten in vergelijking met andere soort bestedingen een vrij hoge multiplier heeft (gemiddeld 2,4) omdat de extra middelen geconsumeerd worden.

Uiteraard geldt hierbij wel de kanttekening dat de coronacrisis uniek is. Zo is er, als gevolg van *social distancing*, een groot aantal diensten nu niet te consumeren, ongeacht het ruime overheidsbeleid. Mogelijk is de multiplier daarom nu toch lager dan de 2,4 in een recessie. Maar hoogstwaarschijnlijk ligt de multiplier wel in de range van Chodorow-Reich (2019) van 1 tot 2,5 en is hij dus groter dan 1. Aanvullend onderzoek zal de komende jaren moeten aantonen hoe de unieke omstandigheden de omvang van de multiplier hebben beïnvloed.

Literatuur

- Auerbach, A.J. en Y. Gorodnichenko (2012) Measuring the output responses to fiscal policy. *American Economic Journal: Economic Policy*, 4(2), 1–27.
- Berge, T., M. de Ridder en D. Pfajfar (2020) When is the fiscal multiplier high? A comparison of four business cycle phases. Federal Reserve Working Paper, 2020-026.
- Chodorow-Reich, G. (2019) Geographical cross-sectional fiscal spending multipliers: what have we learned? *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(2), 1–34.
- CPB (2010) SAFFIER II. CPB Document, 217.
- Nakamura, E. en J. Steinsson (2014) Fiscal stimulus in a monetary union: evidence from U.S. regions. *American Economic Review*, 104(3), 753–792.
- Ramey, V.A. en S. Zubairy (2018) Government spending multipliers in good times and in bad: evidence from US historical data. *Journal of Political Economy*, 126(2), 850–901.
- Ridder, M. de, S. Hannon en D. Pfajfar (2020) The multiplier of education expenditures. Te vinden op de website van de Maarten de Ridder.

De private sector verlangt een hogere staatschuld en dat levert ook nog wat op

Veel Nederlanders zijn ervan overtuigd dat staatsschuld slecht is voor de economie en dat ons land de Europese Unie een dienst bewezen heeft door de staatsschuld na de financiële crisis fors terug te brengen. Maar is die overtuiging ook juist?

IN HET KORT

- Overheidsschuld voorziet in de private vraag naar risicovrije buffers. Daarom 'verdient' de overheid op haar uitgegeven schuld.
- Door zelf weinig schuld uit te geven loopt Nederland miljarden mis en dwingt het andere landen om meer risico te nemen.
- Met de coronacrisis wordt het al langer bestaande tekort aan risicovrije buffers acuut. Een hogere schuld is nodig in de eurozone.

COEN TEULINGS

Universiteits-
hoogleraar aan de
Universiteit Utrecht

De coronacrisis heeft een al langer sluimerende discussie op scherp gezet over het gewenste niveau van de staatsschuld. De Nederlandse overheid heeft met prijzenswaardige slagvaardigheid op de coronacrisis gereageerd. Daardoor neemt de staatsschuld fors toe. En wat moet er na de crisis met die schuld gebeuren?

Een open discussie over de staatsschuld is in Nederland nog steeds taboe. De discussie ontardt al snel in verwijten wat betreft Italië. Er zijn goede redenen om je zorgen te maken over Italië, maar die zorgen zijn geen argument om niet over de Nederlandse staatsschuld na te denken.

Veel Nederlanders zijn ervan overtuigd dat Nederland het bijna als enige goed heeft gedaan in Europa. Met deze zelfingenomenheid doen wij onszelf op twee fronten tekort. Het kost ons land jaarlijks miljarden en in Brussel verspeelt ons land veel goodwill met een onderhandelingsinzet die is gebaseerd op een rammelende economische analyse.

De heersende mening is dat de beste staatsschuld geen staatsschuld is. Het past niet in ons wereldbeeld dat de Europese staatsschuld (86 procent) laag is in vergelijking tot de Verenigde Staten (108 procent), Japan (236 procent) en het Verenigd Koninkrijk (87 procent) – en dat een staatsschuld niet alleen te hoog, maar ook te laag kan zijn. Die verwarring onder het grote publiek is begrijpelijk, want zelfs voor veel economen staat een realistische analyse van de rol van staatsschuld haaks op onze alledaagse intuïties.

De discussie over de staatsschuld wordt veelal opgevat als een herhaling van het oude debat tussen keynesianen en neoklassieken, zoals dat in de jaren tachtig van de vorige eeuw werd gevoerd. De analyse heeft daar echter slechts beperkt mee te maken. Zo komt in dit artikel het begrip dat hogere uitgaven hogere overheidsinkomsten genereren niet voor (deze 'inverdieneffecten' staan centraal in de keynesiaanse argumentatie). De diagnose in dit artikel is gebaseerd op een klassieke analyse van vraag en aanbod op de kapitaalmarkt.

Een dergelijke, meer realistische analyse van de rol van staatsschuld presenteer ik in dit artikel in een aantal stappen. Eerst laat ik zien dat staatsschuld een belangrijke functie heeft: de overheid biedt de private sector risicovrije buffers aan, en ontvangt daarvoor een verzekeringspremie. Daarom 'rendeert' staatsschuld. Vervolgens ga ik in op de situatie in een monetaire unie. De private sector kan er immers voor kiezen om een deel van de behoefte aan risicovrije buffers niet binnenslands te dekken, maar de noodzakelijke staatsschuld elders 'in te kopen'. Tot slot bespreek ik het probleem van een *race to the bottom* bij de staatsschuld in de monetaire unie. Daardoor kan er een tekort aan risicovrije buffers ontstaan, zoals zich dat de afgelopen jaren in de eurozone ook heeft voorgedaan.

Twee kernpunten

De analyse draait om twee kernpunten. Ten eerste:

In een gesloten economie is de omvang van de risicovrije buffers van de private sector per definitie gelijk aan de staatsschuld.

De coronacrisis heeft ons extra bewust gemaakt van de rol van buffers; ze zijn er in soorten en maten. Fysieke buffers, bijvoorbeeld een beschikbare voorraad reserveonderdelen, hebben andere eigenschappen dan financiële buffers. Fysieke buffers kunnen gemakkelijk vergroot worden. Dat is weliswaar kostbaar, maar er zijn geen fundamentele beperkingen voor. Die zijn er wel voor financiële buffers. Tegenover iedere financiële buffer – een banksaldo, deposito of staatsobligatie; het zijn verschillende woorden voor hetzelfde – staat immers een even grote schuld van een ander. Een spaarsaldo bij de bank is gelijk aan de schuld van de bank aan de rekeninghouder. Dit is de Onvermijdelijke Wet van het Dubbel Boekhouden. Die wet geldt altijd.

Omdat de private sector (bedrijven, gezinnen, pensioenfondsen) per saldo financiële buffers wil aanhouden, moet de publieke sector een schuld hebben.

Hoewel dit eerste kernpunt een boekhoudkundige identiteit is, leidt het vaak tot verwarring. Zo werd er tijdens de coronacrisis geponereerd dat bedrijven grotere buffers hadden moeten aanhouden, zodat de overheid, om die bedrijven te redden, de staatsschuld niet had hoeven laten oplopen. Deze redenering is onjuist: in een gesloten economie zijn hogere private buffers alleen mogelijk bij een even grote verhoging van de staatsschuld.

Zodra aanvaard wordt dat staatsschuld niet moet worden uitgebannen, maar nodig is om te voorzien in de private vraag naar risicovrije buffers, rijst de vraag welke schuldquote (staatsschuld gedeeld door bbp) er nodig is om in de vraag naar buffers te voorzien. Wat dat gewenste niveau ook mag zijn, een constante schuldquote betekent in alle gevallen dat de groei van de staatsschuld gelijk is aan de verwachte nominale groei van het bbp. Hieruit volgt het tweede kernpunt:

Zolang de groei groter is dan de rente, 'verdient' de overheid aan staatsschuld.

De overheid moet dus ieder jaar *nominale groeivoet \times staatsschuld* aan extra schuld uitgeven om de schuldquote op gelijk niveau te houden. De rentekosten van de uitstaande schuld zijn gelijk aan de *risicovrije rentepercentage \times staatsschuld*. De netto-kosten van schuld zijn gelijk aan de rentelasten minus de extra schuld die jaarlijks moet worden uitgegeven. Dit leidt tot de contra-intuïtieve conclusie dat zolang de groei groter is dan de rente, de overheid jaarlijks een bedrag (*groei – rente*) \times *staatsschuld* 'verdient'. Om te verdienen op staatsschuld hoeft de rente dus niet negatief te zijn, zoals vaak wordt gedacht, want de overheid verdient al zodra de rente kleiner is dan de groei.

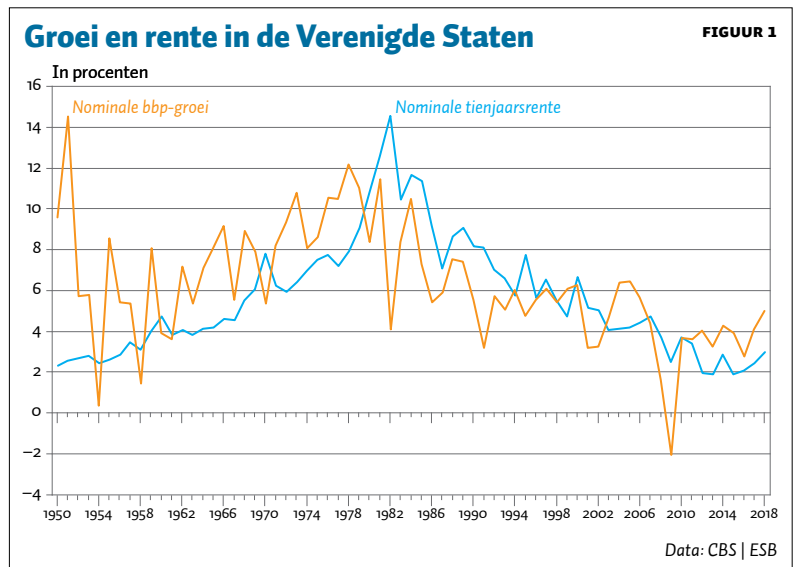
Dit laatste is nu al jaren het geval. De gemiddelde groeivoet is thans ongeveer 3% (2% inflatie + 1% reële groei), terwijl de risicovrije rente iets onder nul ligt. En dat is geen eenmalige uitzondering. Blanchard (2019) heeft in zijn *Presidential Address* voor de American Economic Association laten zien dat voor de Verenigde Staten de groei sinds 1950 meestal hoger ligt dan de rente, met uitzondering van de jaren tachtig en begin jaren negentig toen het monetaire beleid werd gebruikt om de inflatie terug te dringen, zie figuur 1.

Inzichten uit de kernpunten

Beide kernpunten gelden onafhankelijk van de specifieke economische theorie die iemand aanhangt. Ze zijn het directe gevolg van de regels van het dubbel boekhouden en iedere logisch-consistente analyse over staatsschuld zou hieraan moeten voldoen. Men zou verbaasd zijn hoe vaak deze eis van logische consistentie met voeten wordt getreden. Uit deze kernpunten volgen drie inzichten.

Hogere vraag naar buffers

Sinds de financiële crisis van 2008 is de nettovraag naar private buffers (dat wil zeggen: private buffers minus private schulden) sterk gestegen. Het eerste kernpunt zegt dat deze



grotere vraag naar private buffers zich één-op-één vertaalt in een grotere vraag naar publieke schuld.

Deze hogere vraag naar private buffers doet zich wereldwijd voor, zie Caballero en Fahri (2014) en Caballero et al. (2016), maar in Nederland nog meer dan elders. Daarvoor zijn er drie oorzaken. Eerst en vooral is het vermogen van pensioenfondsen relatief ten opzichte van het bbp met 400 miljard euro toegenomen, waarvan ongeveer de helft wordt belegd in risicovrije buffers. In dat opzicht maakt ook de nadere uitwerking van het recente pensioenakkoord veel verschil voor het noodzakelijke niveau van de staatsschuld. Als er gekozen wordt voor een risicospreiding over de volledige levensloop van de deelnemers, dan kunnen pensioenfondsen een groter deel van hun vermogen risicodragend beleggen. Dat beperkt de vraag naar risicovrije buffers, en maakt daardoor een lagere staatsschuld mogelijk. Ten tweede is de hypotheekschuld ten opzichte van het bbp met 100 miljard afgenomen. Ten slotte moeten banken sinds de crisis hogere buffers aanhouden.

Verdiene aan schuld

Een op het eerste gezicht vreemde implicatie van deze grotere vraag naar schuld is dat de 'verdiens' van schuld toenemen. De 'verdiens' van de staatsschuld zijn namelijk proportioneel aan de omvang van die schuld. Vergelijk twee overheden, een met een lage schuld, en een andere die in het verleden meer geld heeft uitgegeven en dus nu een hogere schuld heeft. Beide overheden houden hun schuldquote vanaf nu constant. Dan 'verdient' de overheid met de hoge schuld meer aan haar schuld, ondanks (of wellicht beter: dankzij) de hogere uitgaven uit het verleden.

Overheidsschuld als verzekering

Dat de overheid kan 'verdienen' door steeds meer schuld uit te geven, betekent niet dat dit oneindig het geval is: de bomen groeien niet tot in de hemel. Wat begrenst de staatsschuld dan? Dit is de vraag die Blanchard (2019) zich in zijn *Presidential Address* stelt. De navolgende analyse is daaraan gerelateerd.

De private sector vraagt om risicovrije buffers en de overheid biedt die aan in de vorm van staatsschuld. Het rendement voor de overheid, $groei - rente = 3\% - 0\% = 3\%$, is echter onzeker. In een gemiddeld jaar ontvangt de overheid dit rendement, maar er zijn uitzonderingen. Zo is in dit coronacrisis-jaar de groei gelijk aan -5% , dus juist veel lager dan de rente. De overheid verkoopt dus verzekeringen aan de private sector, waarvoor de overheid gemiddeld een premie ontvangt, maar er soms voor moet bijbetalen.

De staatsschuld wordt dus uiteindelijk begrensd door de private vraag naar risicovrije buffers, waarbij de overheid een minimale verzekeringspremie zal willen ontvangen van bijvoorbeeld één of twee procent als compensatie voor het risico dat ze neemt. Een hogere verzekeringspremie $groei - rente$ impliceert een lagere rente. Dat maakt buffers kostbaar en daardoor vermindert de vraag ernaar. Zoals op iedere markt, zorgt ook op de markt voor risicovrije buffers de prijs (in dit geval de inverse van de rente) voor evenwicht tussen vraag en aanbod. Als de vraag naar buffers stijgt, bijvoorbeeld als gevolg van vergrijzing, dan stijgt ook de prijs. Dus daalt de rente en stijgt de risicopremie $groei - rente$, zodat de overheid meer 'verdient' op haar schuld. Een verstandige overheid geeft dan meer schuld uit. Duitsland en Nederland deden echter precies het omgekeerde.

Risico-transfers tussen landen

Het eerste kernpunt van dit artikel, dat private buffers gelijk zijn aan publieke schulden, geldt voor een gesloten economie. De lidstaten van de eurozone zijn echter open economieën met intensieve economische relaties met de andere lidstaten. Dan hoeven private buffers niet gelijk te zijn aan de publieke schuld. Het buitenland kan namelijk een deel van de schuld op zich nemen.

Zo wordt de grote Duitse vraag naar private buffers niet volledig gedekt door het beperkte aanbod van Duitse staatsobligaties. Duitsland kan zich deze lage staatsschuld veroorloven omdat Frankrijk bereid is de benodigde staatsschuld uit te geven. Voor beide landen samen geldt weer dat private buffers en publieke schulden aan elkaar gelijk moeten zijn. Kortom: er is geen Duitsland zonder een Frankrijk.

Frankrijk is alleen bereid om deze rol als leverancier van risicovrije buffers te spelen tegen een hoge risicopremie $groei - rente$, of anders gezegd: voor een lage rente. Of deze taakverdeling goed is voor het evenwicht in de eurozone valt te betwijfelen, want Frankrijk neemt naar verhouding te veel risico en Duitsland te weinig. Het zou beter zijn om de risico's te spreiden.

Door zelf niet als verzekeraar op te treden, maar een deel van de onzekerheid te exporteren loopt Duitsland een verzekeringspremie mis, ten nadele van de Duitse belastingbetaler. Wat geldt voor Duitsland, geldt *a fortiori* voor Nederland. Kader 1 rekt voor dat Nederland door zijn lage staatsschuld jaarlijks mogelijk wel twintig miljard aan verzekeringspremies aan zich voorbij laat gaan.

Het klinkt paradoxaal, maar de stijging van de staatsschuld door de coronacrisis is voor de Duitse en Nederlandse belastingbetaler een geluk bij een ongeluk. Onder de vlag van een crisis die verwacht was noch verwijtbaar is, kan het al jaren bestaande probleem van een te lage staatsschuld geruisloos worden opgelost. Het antwoord op de vraag wanneer de extra schuld van de coronacrisis moet worden afgelost, is dus verrassend genoeg: nooit!

Herbalancing schuld eurozone

Het Verdrag van Maastricht heeft de eurozone met onwerkbare regels opgescheept. Het verdrag stelt een maximum aan de schuldquote van zestig procent. Toen het verdrag in 1991/1992 gesloten werd, was dat maximum misschien adequaat. De problemen van het vergrijzende Japan waren toen nog niet doorgrond. Nu weten we dat die alleen oplosbaar zijn met een hogere schuldquote, vanwege de grote vraag naar private buffers in een vergrijzende samenleving – zie Krugman (1998) en Lu en Teulings (2016).

In de praktijk hebben veel landen zich niet aan het maximum van zestig procent gehouden. Voor de geloofwaardigheid van de Europese regels was dat slecht, voor het evenwicht op de kapitaalmarkt was dat goed, want een lagere staatsschuld had de risicovrije rente nog meer onder druk gezet. In dat opzicht zijn de verwijten in Duitsland en Nederland tegen het beleid van de Europese Centrale Bank (ECB) opmerkelijk. Beide landen konden vanwege hun lage staatsschuld zelf niet volledig voorzien in de binnenlandse private vraag naar risicovrije buffers, en hebben die buffers vanuit andere landen geïmporteerd. Daarmee zijn ze zelf de voornaamste oorzaak van de druk op de rente.

Door de coronacrisis moet deze onbalans in de eurozone nu worden hersteld, vooral door een hogere schuld in Duitsland en Nederland. Dat is in het belang van de Duitse en Nederlandse belastingbetaler: op staatsschuld wordt er 'verdient'. In dat licht is de Nederlandse onrust over een eventuele solidariteitsbijdrage aan een coronafonds moeilijk te begrijpen. Het eenmalige budgettaire beslag van een dergelijke bijdrage is qua grootte vergelijkbaar aan de jaarlijkse winst die geboekt kan worden door een meer evenwichtige verdeling van de staatsschuld over de lidstaten (Smid et al., 2020).

Gemeenschappelijke schuld

In Nederland wordt vaak naar voren gebracht dat het voor een klein land in een monetaire unie prudent is om te kie-

Gemiste inkomsten voor de schatkist door te lage schuld

KADER 1

Om een inzicht te geven in de orde van grootte van de gemiste inkomsten voor de Nederlandse schatkist, vergelijk ik de situatie waarin de overheid stuurt op een schuldquote van tachtig procent in plaats van veertig procent. Met een schuldquote van tachtig in plaats van veertig procent zou de overheid een extra rendement maken van $(groei - rente) \times (80\% - 40\%) = 1,2\%$ van het bbp, ofwel tien miljard euro structureel per jaar. Ten opzichte van het feitelijk gevoerde beleid is er echter nog meer ruimte: de afgelopen jaren lag het structurele financieringstekort dicht bij nul, wat correspondeert met een lange termijn schuld niet van 40% maar van nul. Het tekort passend bij een schuldquote van tachtig procent is $(groei - rente) \times (80\% - 0\%) = 2,4\%$ van het

bbp, ofwel twintig miljard euro. De overheid heeft structureel veel meer budgettaire ruimte. Dit verklaart waarom de groei van de Nederlandse particuliere en publieke consumptie het afgelopen decennium acht procent is achtergebleven bij die van het bbp. Dat ligt niet aan een stijgend winstaandeel van bedrijven, maar aan het restrictieve begrotingsbeleid van de overheid. Kanttekening bij deze berekening is dat we niet precies weten bij welke schuldquote de Europese kapitaalmarkt in balans is. Een quote van tachtig procent ligt echter net iets onder het gemiddelde van de eurozone en is dus een veilige aanname. Als alle lidstaten een schuldquote van tachtig procent hebben, dan zijn de risico's min of meer proportioneel over de lidstaten verdeeld.

zen voor een lage schuldquote. Dit klopt en komt omdat de monetaire unie een politieke en begrotingsunie ontbeert. Een land raakt in een schuldencrisis als zijn staatsschuld niet meer op de kapitaalmarkt kan worden gefinancierd. Een land met een eigen monetair beleid kan schuld uitgeven in de eigen valuta en een schuldencrisis eigenlijk altijd voorkomen via de devaluatie van de munt. Dat leidt tot impliciete schuldreductie in termen van buitenlandse valuta.

In een monetaire unie werkt dat ventiel niet. Dan kan de staatsschuld van een lidstaat onhoudbaar worden, en de lidstaat in een schuldencrisis raken. Cole en Kehoe (2000) laten zien dat schuldencrisis per definitie deels onvoorspelbaar zijn. Bij een schuldencrisis moeten beleggers een deel van hun vordering afboeken. Als ze zeker zouden weten dat een land morgen in een crisis raakt, dan zullen ze vandaag dat land niet meer willen financieren. Dus raakt het land vandaag al in crisis. Maar als dat met zekerheid voorspelbaar is, dan was het land gisteren al in crisis geraakt, et cetera. De directe aanleiding van de crisis is daarom niet een politieke beslissing, maar een onvoorspelbare doch volstrekt rationele uitbraak van paniek op de financiële markten.

De lidstaten van een monetaire unie hebben zodoende een prikkel om extra prudent te zijn bij de uitgave van staatsschuld, uit vrees dat 'de markt' plotseling in paniek raakt. Er ontstaat een *race to the bottom* van staatsschuld. Dit mechanisme heeft in de jaren na de financiële crisis in Nederland een grote rol gespeeld – want hoewel Nederland een van de meest kredietwaardige landen ter wereld was, heeft het voor nog meer prudentie gekozen. Vanuit Nederlands gezichtspunt was dit begrijpelijk. De maatschappelijke kosten van een crisis zijn immers hoog. Maar collectief was Europa beter af geweest met een hogere schuld.

Vanuit dit gezichtspunt ligt het voor de hand dat de eurozone, naast de schulden van de lidstaten, ook een gemeenschappelijke schuld zal introduceren om deze *race to the bottom* in te dammen. Vanzelfsprekend kan dat alleen als daar een gemeenschappelijke belastingbasis tegenover staat.

Gebrekkig onderwijs in de macro-economie

Het inzicht dat staatsschuld meestal een *verdienmodel* is, staat mijlenver af van het publieke debat in Nederland. Daar overheerst de mening dat iedere euro staatsschuld er één te veel is, en dat de ECB verantwoordelijk is voor de lage rente die zo'n hoge schuld mogelijk maakt, zie bijvoorbeeld Hoogervorst (2019). Hij pleit én voor hogere private buffers, én voor lagere staatsschuld. Het inzicht dat private buffers per definitie gelijk zijn aan publieke schulden is hem duidelijk vreemd. Hoogervorst's angst voor inflatie gaat terug op de Duitse hyperinflatie van 1923, nu bijna een eeuw geleden. Het idee dat het beleid van de ECB tot hyperinflatie zou moeten leiden, zingt nu al tien jaar rond. Al die jaren heeft de ECB juist alle zeilen moeten bijzetten om deflatie te voorkomen. De Japanse ervaring suggereert dat dit voorlopig ook zo blijft. Hoogervorst's overtuiging wordt desalniettemin in Nederland breed gedeeld. Hoe komt dat?

Mijn stelling is dat dit deels het gevolg is van een gebrekkig onderwijs in de macro-economie, zowel op de middelbare school als op de universiteit. Los van de twee kernpunten van dit artikel – waarvan ik vermoed dat die

voor velen als een verrassing komen – vloeien veel misverstanden voort uit de verkeersvergelijking van Fisher en de kwantiteitstheorie van het geld. Het ECB-beleid wordt dan opgevat als het aanzetten van de bankbiljettenpers. Dat moet volgens de verkeersvergelijking leiden tot hyperinflatie, zoals in 1923 in Duitsland.

In de moderne economie, waarin de rol van chartaal geld nagenoeg is uitgespeeld, kunnen die leerstukken echter beter naar het museum – zie Teulings (2020). Hyperinflatie is nog steeds denkbaar, maar het principiële onderscheid tussen geld, deposito's met een korte looptijd en overheidsobligaties met een lange looptijd is komen te vervallen; het enige verschil is de rentelooptijd van deze vorderingen. Het ECB-beleid realiseert een looptijdtransformatie: vorderingen met lange looptijd worden ingeruild voor vorderingen met korte looptijd. Er is geen enkele reden waarom een looptijdtransformatie tot hyperinflatie zou moeten leiden. Het nieuwe programma voor het middelbaar onderwijs opgesteld door een commissie onder voorzitterschap van Bas Jacobs zet belangrijke stappen naar een beter macro-onderwijs (CvTE, 2019).

Gelukkig wordt bij DNB en op het Ministerie van Financiën breed over de rol van de staatsschuld nagedacht. Klaas Knot (2020) vraagt aandacht voor ons welbegrepen eigenbelang bij een goed functionerende eurozone. De door Arnoud Boot geïnitieerde oproep van economen om Nederlandse steun voor een Europees coronafonds sloot daar naadloos bij aan (Boot et al., 2020). Wopke Hoekstra's investeringsfonds is een antwoord op de te lage staatsschuld.

Maar het echte politieke risico is dat wij elkaar blijven vertellen dat de beste staatsschuld geen staatsschuld is en dat alle kwaad uit Frankfurt en Brussel komt, net zoals dat in Groot-Brittannië dertig jaar lang is gebeurd. Brexit heeft ons één ding geleerd: ook al is het onzin, vroeg of laat gelooft de kiezer het. Er wacht onze discipline een schone taak.

Literatuur

- Blanchard, O.J. (2019) Public debt and low interest rates. *American Economic Review*, 109(4), 1197–1229.
- Boot, A., D. Schoemaker, S. van Wijnbergen et al. (2020) *Europese aanpak coronacrisis is in het Nederlands belang*. ESB blog, 31 maart.
- Caballero, R.J. en E. Farhi (2014) On the role of safe asset shortages in secular stagnation. In: C. Teulings en R. Baldwin (red.), *Secular stagnation: facts, causes and cures*. Londen: CEPR.
- Caballero, R.J., E. Farhi en P.-O. Gourinchas (2016) Safe asset scarcity and aggregate demand. *American Economic Review*, 106(5), 513–518.
- Cole, H.L. en T.J. Kehoe (2000) Self-fulfilling debt crises. *The Review of Economic Studies*, 67(1), 91–116.
- CvTE (2019) *Syllabus Centraal Examen 2023, met een nieuwe invulling van de Macro-domeinen H + I*. Utrecht: College voor Toetsen en Examens.
- Hoogervorst, H. (2019) Europese Centrale Bank is verwaald in economisch niemandsland. ESB, 104(4775), 328–331.
- Knot, K. (2020) Vurige pleidooien voor een Europees herstelplan, maar geen Kamerleden om ernaar te luisteren. NRC, 12 juni.
- Krugman, P.R. (1998) It's baaack: Japan's slump and the return of the liquidity trap. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1998(2), 137–205.
- Lu, J. en C.N. Teulings (2016) *Secular stagnation, bubbles, fiscal policy, and the introduction of the contraceptive pill*. Centre for Economic Policy Research Policy Insight, 86.
- Smid, B., B. Soederhuizen R. Teulings (2020) *Een nieuwe plaag voor de EMU*. CPB Coronapublicatie, juni.
- Teulings, C.N. (2020) Vier misvattingen over het opkoopbeleid van de Europese Centrale Bank. ESB, 105(4781), 16–19.

De houdbaarheid van de euro ligt bij de lidstaten

In de reactie van de eurozone op de coronacrisis staan publieke uitgaven en schulden centraal als middelen om de effecten van de crisis te beperken. Dit gaat gepaard met discussies over solidariteit en dat is begrijpelijk, maar ontnemt het zicht op wat de toekomst van de muntunie werkelijk bepaalt.

IN HET KORT

- De hoge schuldquota van een aantal eurolanden vloeien vooral voort uit hun aanhoudend achterblijvende concurrentiekracht.
- De concurrentiekracht van lidstaten wordt in essentie bepaald door de kwaliteit en soliditeit van de instituties.
- Zonder een onafhankelijk en dwingend Europees toezicht op institutionele convergentie lost een reddingspakket niets op.

ADRIAAN SCHOUT

Hoogleraar aan de Radboud Universiteit Nijmegen en onderzoeker bij het Instituut Clingendael

ARTHUR VAN RIEL

Onderzoeker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en docent aan de Universiteit Utrecht

Voor de tweede keer in iets meer dan tien jaar verkeert de eurozone in crisis. Anders dan de vorige keer gaat nu alle aandacht uit naar de facilitering van schulden en de financiële instrumenten van de EU – niet naar de tekorten en niet naar hervormingen. Onder anderen de Franse minister van Financiën Le Maire onderstreept dat de door de coronapandemie veroorzaakte crisis tot forse overheidsuitgaven en ambitieuze Europese budgetten noopt.

Duitsland en Nederland hebben de begrotingsruimte voor deze uitgaven wel, maar Italië en Spanje en wellicht zelfs Frankrijk ontberen ruime kredietbuffers en vrezden een diepe recessie. Dat de Europese Centrale Bank via haar *Pandemic Emergency Purchase Programme* schuld papier van de lidstaten opkoopt – en daarmee niet langer maximaal 33 procent van de staatsobligaties van een land opkoopt – is voor zwakke landen nog steeds onvoldoende om tot een effectief crisisbeleid te komen. Ook daarom liggen er grote verschillen in de snelheid van het herstel op de loer.

Om daar wat aan te doen is er nu een ambitieus herstelplan met een onduidelijke afbetaling in de toekomst. Zeer duidelijk in dit plan is de sterke weerzin tegen het stellen van eisen aan de nieuwe schulden van met name Italië. De meeste lidstaten en de Commissie willen af van de gevreesde conditionaliteit, en hebben hard gevochten voor constructies met Europese schulddeeling (euro-obligaties). Velen, onder wie president Regling van het na de vorige crisis opgerichte Europees Stabilisatiemechanisme, lijken het ‘ontproblematiseren’ van schulden te steunen (Corriera della Sera, 2020).

Natuurlijk is de paniek omtrent de schuldenlast in het Zuiden begrijpelijk, maar dat geldt ook voor het gebrek aan vertrouwen onder noordelijke landen dat de gemaakte afspraken daadwerkelijk nagekomen zullen worden, en dat de Europese instituties daar effectief op zullen toezien. Die angst komt voort uit het gebrek aan economische convergentie binnen de eurozone. Dat is een discussie die men al sinds het ontstaan van de eurozone voor zich uitschuift.

Dit artikel kijkt naar de stand van de convergentie in de EU en verklaart uitblijvende convergentie uit institutionele zwakte in de grote zuidelijke lidstaten. De ambitieuze nieuwe Europese budgetten zullen de onderliggende zwaktes van de lidstaten niet aanpakken. En zolang dat niet gebeurt, blijven de spanningen binnen de eurozone bestaan en staat de houdbaarheid van de muntunie op het spel.

Van convergentiecriteria naar schulddebat

De eis aan landen om eerst reëel te convergeren, werd vanaf het begin van de muntunie doorgeschoven. Het is een nagevoeg vergeten feit dat bij de creatie van de euro het streven naar convergentie juist centraal stond. De noordelijke landen hielden destijds vast aan de kroningstheorie: ze wilden pas een politieke (begrotings-)unie nadat lidstaten economisch geconvergeerd waren, omdat er dan geen risico's zouden ontstaan voor de eenheid van het monetaire beleid (Marsh, 2011). De Italiaanse premier Andreotti en de Franse president Mitterrand omzeilden bij de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht (1991) die eis tot convergentie echter door 1999 als invoeringsdatum te stellen. Duitsland had daar door de gewenste Oost-West-hereniging weinig tegenin te brengen, en Nederland kon zich tijdens zijn voorzitterschap geen afgang permitteren. Wat overbleef waren de nominale convergentiecriteria op inflatie, begroting en schuld, en de rentemarge die daaruit voortvloeide.

Tijdens de vorige eurocrisis ging het streven van budgettaire aanpassing nog vergezeld van hervormingseisen. Effecten van competitiviteit op zaken als werkloosheid en andere ‘onevenwichtigheden’, zoals scheve externe balansen en kapitaalstromen, zouden daarmee worden verholpen (Sandbu, 2015). Inmiddels weten we dat de bezuinigingen wel zijn gelukt maar van hervormingen weinig terecht is gekomen (Soons, 2020). Na de eurocrisis constateerde ook de ECB dat de prikkels tot convergentie in de eurozone niet waren versterkt maar verzwakt (ECB, 2015). Terugdringen van tekorten is kennelijk makkelijker dan hervormen.

Die hervormingseisen worden nu verder losgelaten, en het afbouwen van schulden – een eis expliciet vervat in het Stabiliteits- en Groeipact – is op de lange baan geschoven. Vooral onder invloed van de lage rente overheerst inmid-

dels de visie dat hoge schulden geen probleem zijn. Coen Teulings bijvoorbeeld rechtvaardigt dat in deze *ESB* met de oplopende spaaroverschotten van de vergrijzing en vraaguitval, en gebruikt daarbij de Japanse schuld (234 procent van het bruto binnenlands product) als voorbeeld.

Maar al is in de huidige situatie initiële schuldgroei onvermijdelijk, niet alleen de hoogte van de schuld doet ertoe – zoals Teulings suggereert – maar ook de verwachtingen over groei, looptijd, het deel dat in het land zelf wordt aangehouden, en het marktvertrouwen. Nemen we die factoren wel in beschouwing dan is de Italiaanse schuldgroei onhoudbaar (Lorié en Smid, 2020). De gevreesde spreads laten zien dat markten minder vertrouwen hebben in de houdbaarheid van Italië dan economieën. Inmiddels heeft kredietbeoordelaar Fitch Italië dan ook tot BBB-afgevaardigd. Onderzoek laat bovendien zien dat het risico op financiële crises de laatste decennia structureel is toegenomen (Schularick en Taylor, 2012).

Ook het idee dat de groei in de eurozone zal opveren en dat daardoor, al dan niet in combinatie met financiële repressie, de schuldquote zal afnemen, is ronduit optimistisch te noemen (IMF, 2020a). De sobere realiteit is dat de groei per hoofd in de EMU-12 sinds 1999 niet meer dan 1,1 procent per jaar heeft bedragen. Kortom, de context voor hoge schulden is allesbehalve veelbelovend.

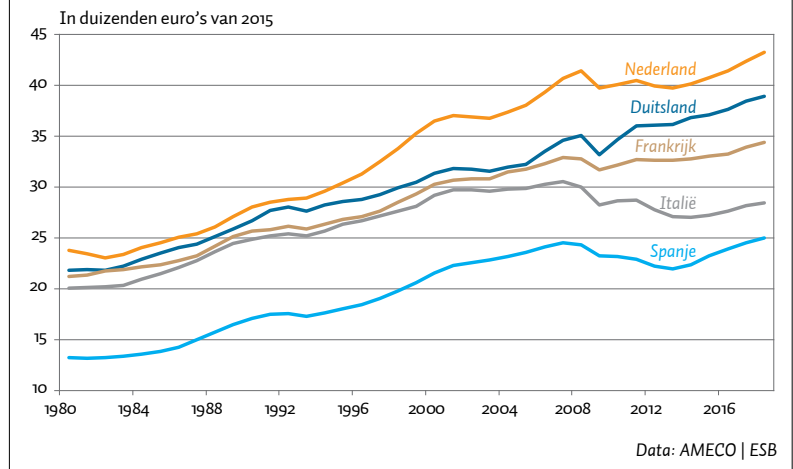
Ook in de literatuur over de Economische en Monetaire Unie (EMU) zit een onderstroom die impliceert dat gemeenschappelijke schulden onvermijdelijk zijn. De visie van ‘weeffouten’ in de EMU, zoals onder meer verwoord in het rapport van de vijf presidenten uit 2012, veronderstelt dat de *no-bail-out* niet handhaafbaar is en dat dit een fiscaal instrument in de vorm van euro-obligaties – geschraagd door eigen belastingen – noodzakelijk maakt (Juncker et al., 2012).

Het is echter de vraag in hoeverre een dergelijke verdieping van de eurozone via gemeenschappelijke schulden nodig is. Als de lidstaten zich houden aan de basale eis in het Stabiliteits- en Groeipact van een staatsschuld van zestig procent van het bruto binnenlands product, dan vervalt de noodzaak tot een Europese buffer omdat elk land daarover beschikt (Schout, 2017).

Tot slot worden gemeenschappelijke schulden vaak verantwoord door te wijzen op de Verenigde Staten. Die vergelijking gaat echter mank. De staten van de VS mogen slechts beperkt schulden hebben, de automatische stabilisatie via het federale budget is gering, en schulddeling vindt grotendeels plaats via de financiële markten (Heijdra et al., 2018). Het kabinet stelde kort voor de coronacrisis daarom terecht dat het ontbreken van een Europees stabilisatiefonds “geen beperking vormt om binnen de EMU macro-economische stabilisatie te realiseren” (Tweede Kamer, 2020).

Los van de inhoud moet in het economendebat over de euro ook worden meegenomen dat de feitelijke politieke handelingsruimte beperkt is. Zolang convergentie uitblijft, heeft de eurozone enige schokabsorptie nodig, maar de compromissen van de intergouvernementele besluitvorming zullen niet leiden tot een oplossing voor structurele problemen (Boot en Van Riel, 2014; Perotti, 2020). Het dominante geluid is dat alles draait om crisismaatregelen en er geen ruimte is voor serieuze hervormingsdiscussies. Ech-

Het bruto binnenlands product per hoofd in Nederland en de vier grote eurolanden, 1980–2018 FIGUUR 1



ter, de bereidheid tot crisismaatregelen is afhankelijk van het vertrouwen in hervormingen in het Zuiden: als er solidariteit gevraagd wordt, moet soliditeit geboden worden.

Uitblijvende convergentie

Binnen de Europese Unie als geheel is sinds 1996 sprake van een dalende spreiding in het bruto binnenlands product per hoofd. Dit komt vooral door de ontwikkelingen in Midden-Europa, met name in Polen en Tsjechië. De verschillen tussen de twaalf oorspronkelijke eurolanden zijn sinds de invoering van de euro echter juist opgelopen (figuur 1). Hoewel er ook vóór 1999 al sprake was van een lichte divergentie, is deze sindsdien toegenomen. De financiële crisis van 2008 heeft dit divergentieproces versterkt. Per saldo heeft Italië sinds 1999 stilgestaan, terwijl de Franse groei is teruggevallen tot twee derde van de Duitse groei, hoewel deze in de twee decennia daarvoor daaraan gelijk was. De variatie in de groeicijfers (‘sigma-convergentie’) voor de twaalf eurolanden is in de twintig jaar na 1999 opgelopen van 43 naar 72 procent.

Zorgwekkend is dat, in relatie tot de Europese bredere internationale positie, naast de aanhoudende divergentie ook de groei van de eurozone als geheel achterbleef. De VS (2,2 procent), Japan (2,5 procent) en Australië (2,0 procent), alle groeiden ze in deze periode sneller dan de eurozone (1,6 procent – en in het zuidelijke deel zelfs slechts 1,0 procent).

Het gebrek aan reële convergentie blijkt ook uit de divergentie in de kosteneffectiviteit. In de twintig jaar voor 1999 was sprake van een vergaande divergentie in de loonkosten per eenheid product. Waar deze in Duitsland en Nederland ten opzichte van 1980 waren toegenomen met 43 en 26 procentpunten, was in Frankrijk, Spanje en Italië sprake van een stijging tussen 74 en 227 punten. Omdat de loonkosten zich in Spanje bij toetreding tot de Europese Gemeenschap in 1986 op een aanzienlijk lager niveau bevonden, was er daar ook ruimte voor een stijging. Voor Frankrijk en Italië was die ruimte echter veel minder groot.

Sinds de totstandkoming van de eurozone is de divergentie beperkter. De grootste toename ten opzichte van 1999 vond in Italië plaats, maar met 46 punten is die niet

veel hoger dan de 30 voor Duitsland. De implicatie is echter wel dat de opgebouwde divergentie zich voortsleept. Met name Italië heeft daarbij bovendien de handicap dat, ondanks grote productiviteitsverschillen, de uitkomsten van loononderhandelingen voor zowel het Noorden als het Zuiden gelden (Boeri et al., 2019).

De hogere loonkosten per eenheid product, in combinatie met een inflexibele arbeidsmarkt, hebben gevolgen voor de werkgelegenheid. Ondanks alle beleidsintenties

zijn de verschillen in werkloosheid tussen de eurolanden sinds 2008 toegenomen, met cijfers begin 2020 van 10 procent of hoger in Italië (10 procent), Spanje (14 procent) en Griekenland (18 procent), tegen 3 à 3,5 procent in Nederland en Duitsland.

En met hoge werkloosheid en lage productiviteitsgroei is het uiteraard moeilijk om de staatsschuld terug te dringen. Slechts zes van de negentien eurolanden wisten die na de vorige eurocrisis omlaag te krijgen tot zestig procent of minder. Duidelijk is dat het schuld criterium, ook na de aanscherpingen van het Stabiliteits- en Groeipact tijdens de vorige eurocrisis, ineffectief is gebleven door onder andere een gebrek aan toezicht door de Europese Commissie en onvoldoende eigenaarschap in de problemlanden.

De geschiedenis toont een lange worsteling met staatschulden in met name Italië (maar ook in bijvoorbeeld België en andere eurozonelanden). De Italiaanse staatsschuld stijgt sinds 1965, was bij toetreding tot de eurozone 109 procent bruto binnenlands product, en loopt mogelijk dit jaar op tot richting de 160 procent. Om te onderstrepen dat het door hervormingen uit de staatsschuld groeien moeilijker is dan bezuinigen: de Italiaanse schuld is toegenomen ondanks dat er, behalve in 2009 en 2010, steeds primaire overschotten zijn gerealiseerd.

Achterblijvende competitiviteit

Ook het verschil in competitiviteit tussen noordelijke en zuidelijke EMU-landen is gegroeid, zo blijkt uit het vergelijken van de ontwikkeling van de Global Competitiveness Indicator tussen landen (tabel 1). Dat dit verschil is gegroeid, onderstreept dat de lichte vooruitgang in concurrentiekracht in Zuid Europa onvoldoende is. Andere landen en geopolitieke blokken, maar ook de Europese landen buiten de eurozone, ontwikkelden zich sterker.

De zuidelijke concurrentiekracht staat niet stil – hoewel Frankrijk stagneert, toont Spanje een zwakke positieve ontwikkeling, terwijl Italië een sterkere positieve trend laat zien. Italië startte echter vanaf een niveau (6,04 op een schaal van 1 tot 10) dat dicht bij de waarde voor Europa buiten de EU (5,83) of voor India (6,00) lag dan bij die voor Frankrijk (7,27). Achter deze toename lagen de hervormingen van onder andere het pensioenstelsel en van de arbeidsmarkt (de Banenwet van 2015). Deze zijn echter sinds 2018 weer teruggedraaid, of anderszins beperkt (IMF, 2020b).

Tegelijkertijd zijn Duitsland en Nederland de laatste jaren binnen de top tien van sterkste landen gestegen, en ziet Griekenland Afrikaanse landen boven zich. In de meeste eurozonelanden is er sprake van een versterking van de concurrentiepositie, maar onvoldoende voor convergentie. Daarmee is de boodschap voor de zuidelijke landen: een beetje hervormen is niet voldoende.

Institutionele verschillen

Soons (2020) bespreekt de divergentie in de eurozone uitgebreider. Hij suggereert dat de vaste wisselkoers sinds de euro de oorzaak is van het achterblijven van de Zuid-Europese economie. De wisselkoers vormt echter geen verklaring voor de lagere productiviteitsgroei en andere aspecten van concurrentievermogen.

De comparatieve ontwikkeling in de Global Competitiveness Indicator, 2008–2018

TABEL 1

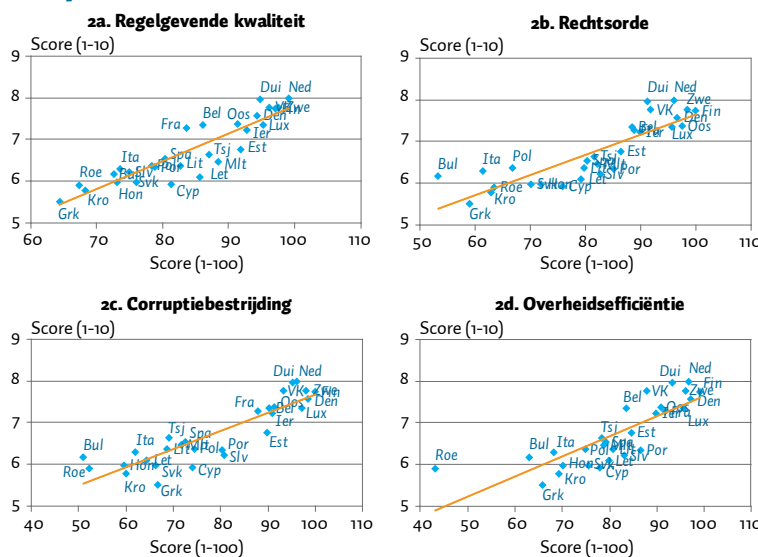
| | 2008 | 2018 | Vershil |
|------------------------------|------|------|----------|
| VS | 8,01 | 8,28 | 0,27 *** |
| Nederland | 7,60 | 7,99 | 0,39 *** |
| Duitsland | 7,77 | 7,98 | 0,22 *** |
| Frankrijk | 7,27 | 7,27 | 0,00 |
| China | 6,35 | 7,00 | 0,65 *** |
| Non-EMU EU | 6,47 | 6,67 | 0,20 *** |
| Spanje | 6,49 | 6,55 | 0,06 |
| India | 6,00 | 6,38 | 0,38 * |
| Italië | 6,04 | 6,31 | 0,28 *** |
| Non-EU Europa | 5,83 | 6,29 | 0,47 *** |
| Griekenland | 5,62 | 5,53 | -0,08 |
| Noordelijke EMU ¹ | 7,01 | 7,39 | 0,38 *** |
| Zuidelijke EMU ² | 6,18 | 6,28 | 0,09 |
| Vershil Noord-Zuid | 0,82 | 1,11 | 0,29 *** |

*/*** Significat op respectievelijk tien- en eenprocentniveau
 Noot: Oorspronkelijke waarden 1-7, herschaald naar 1-10
¹'Noordelijke EMU' omvat Duitsland, Nederland, België, Ierland, Finland, Letland, Litouwen, Estland en Luxemburg
²'Zuidelijke EMU' omvat Frankrijk, Italië, Spanje, Griekenland, Cyprus, Malta en Portugal

Data: World Economic Forum Global Competitiveness Index | ESB

Samenhang tussen institutionele factoren en competitiviteit voor EU-lidstaten in 2018

FIGUUR 2



Noot: De World Bank Worldwide Governance Indicators zijn samengestelde indicatoren die de kwaliteit van bestuurlijke en rechtstatelijke instituties van een land meten en de World Economic Forum Global Competitiveness Index is een samengestelde indicator die de competitiviteit van een land meet.

ESB

De divergentie in de eurozone kan in belangrijke mate worden verklaard uit institutionele verschillen tussen de lidstaten. De ECB (2015) laat zien dat de indicatoren voor regelgevende kwaliteit (*regulatory quality*), rechtsorde (*rule of law*), corruptiebestrijding (*control of corruption*) en overheidsefficiëntie (*government effectiveness*) van de Wereldbank nauw samenhangen met het inkomen per hoofd. Landen met een hogere score in 2008 hadden in 2014 een hoger inkomen. Griekenland, Spanje, Italië en Portugal – de landen die zowel voor als na de financiële crisis economisch achterbleven – zijn de landen met de laagste Wereldbank-ranking (ECB, 2015).

Om groeiverschillen te verklaren, correleren wij de Global Competitiveness Indicator van het World Economic Forum met de indicatoren van de Wereldbank (figuur 2). De correlatiecoëfficiënt ligt tussen de 0,83 en 0,89, en simpele regressies leveren sterk significante parameters. We tonen 2018 (figuur 2), maar de verbanden gaan ook op voor eerdere jaren. De kwaliteit van nationale instituties is dus in hoge mate bepalend voor het uitblijven van convergentie.

Uit de analyse van convergentie kan worden afgeleid dat het toezicht van de Europese Commissie op voorgestelde hervormingen weinig effect heeft gehad op de institutionele kwaliteit van de zuidelijke landen (zie ook het evaluatierapport van de EFB, 2019). Uit het werk van economen als Alesina en Drazen (1991) en uit de naoorlogse economische geschiedenis (Judt, 2005) weten we dat instituties pad-afhankelijk zijn en door opgeroepen politieke weerstand slechts moeizaam veranderen. Nu ook de voorwaarden voor leningen lijken te worden teruggeschroefd lijkt dat historische patroon binnen de eurozone vrij spel te krijgen.

Afgaande op bovenstaande ontwikkelingen moet de slaagkans van zowel de te verwachten hervormingsplannen als het toezicht hierop niet te hoog worden ingeschat. De Europese Commissie heeft tot nu toe gekozen voor een politieke invulling van het toezicht in plaats van een onafhankelijke toezichthouder. Lidstaten als Italië hebben met de lage rente te weinig prikkels gehad om hervormingen door te zetten. Van het ambitieuze nieuwe herstellfonds zal vast een tijdelijk bestedingseffect uitgaan, maar dat zal zonder daadwerkelijk toezicht van de Europese Commissie op voor convergentie noodzakelijke hervormingen waarschijnlijk weinig bijdragen aan een bestendige economische groei.

Conclusie

Terwijl de discussies over schuld niveaus oplopen, zien we dat de zuidelijke landen in de eurozone lijden onder zwakke nationale instituties die de convergentie met de noordelijke landen verhinderen. Sinds de vorige financiële crisis is de eurozone er niet in geslaagd om de zuidelijke landen te prikkelen tot afdoende institutionele hervorming, waardoor divergentie ook in de goede jaren bleef voortbestaan. Het ruime geldbeleid van de ECB en het Europees semester hebben daarin geen verandering gebracht.

De verder toenemende schuld van de lidstaten zelf, noch het recent overeengekomen Europese herstellfonds van 750 miljard kan de onderliggende institutionele zwaktes pareren die reële convergentie in de weg staan. Waar-

schijnlijk bieden de gezamenlijke schulden en overdrachten eerder een vorm van beschutting. De consequentie is dat het overstappen op structurele schuldverdeling in de eurozone economisch en politiek tot meer spanningen zal leiden.

Uiteindelijk moeten toch de nationale institutionele zwaktes worden aangepakt. Dit vereist een nieuw contract met daarin gescheiden bevoegdheden voor de Europese Commissie als beleidsvormer en als een compromisloze toezichthouder. Een contract waarin, conform het oordeel van het Duitse Hoogerechtshof, de ECB niet onder druk hervormingsprikkelers kan wegnemen. En ook een contract waarin de lidstaten het belang van de institutionele convergentie erkennen en tevens zelf de onafhankelijke controle borgen. Anders dan nu moet de Europese politiek door-drongen zijn van het feit dat een stabiele eurozone in de eerste plaats sterke lidstaten vereist.

Literatuur

- Alesina, A. en A. Drazen (1991) Why are Stabilizations Delayed? *The American Economic Review*, 81(5): 1170–1188.
- Boeri, T., A. Ichino, E. Moretti en J. Posch (2019) *Wage equalization and regional misallocation: evidence from Italian and German provinces*. CEPR Discussion Paper, 13545.
- Boot, A.W.A. en A. van Riel (2014) De politieke speelruimte voor de euro. *ESB*, 99(4699–4700), 742–745.
- Corriere della Sera (2020) Mes, il direttore Regling: 'Prestito? Per l'Italia non sarà un'altra Grecia. Coronabond, serve tempo'. *Corriere della Sera*, 19 april [Klaus Regling in interview with Corriere della Sera; vertaling te vinden op www.esm.europa.eu].
- ECB (2015) Real convergence in the euro area: evidence, theory and policy implications. *ECB Economic Bulletin*, (2015)5, 30–45.
- EFB (2019) *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*. Rapport European Fiscal Board, te vinden op ec.europa.eu.
- Heijdra, M., T. Aarden, J. Hanson en T. van Dijk (2018) *A more stable EMU does not require a central fiscal capacity*. *Vox CEPR Policy Portal*, 30 november. Te vinden op voxeu.org.
- IMF (2020a) *World Economic Outlook, April 2020: the Great Lockdown*. Te vinden op www.imf.org.
- IMF (2020b) *Italy: staff concluding statement of the 2020 Article IV Mission*, 29 januari. Te vinden op www.imf.org.
- Judt, T. (2005) *Postwar: a history of Europe since 1945*. Londen: Penguin.
- Juncker, J.C., D. Tusk, J. Dijsselbloem et al. (2012) *Completing Europe's Economic and Monetary Union*. Rapport Europese Commissie, te vinden op ec.europa.eu.
- Lorié, J. en T. Smid (2020) Italiaans begrotingsbeleid is struisvogelpolitiek. *ESB*, 105(4784), 164–167.
- Marsh, D. (2011) *The euro: the battle for the new global currency*. New Haven: Yale University Press.
- Perotti, R. (2020) *The European response to the Covid-19 crisis: a pragmatic proposal to break the impasse*. *Vox CEPR Policy Portal*, 21 april. Te vinden op voxeu.org.
- Sandbu, M. (2015) *Europe's orphan: the future of the euro and the politics of debt*. Princeton: Princeton University Press.
- Schout, A. (2017) De EMU heeft geen weeffouten. *Beleid en Maatschappij*, 2017(4), 329–336.
- Schularick M. en A.M. Taylor (2012) Credit booms gone bust: monetary policy, leverage cycles, and financial crises, 1870–2008. *American Economic Review*, 102(2), 1029–1061.
- Soons, O. (2020) Structurele divergentie binnen eurogebied blijft bestaan. *ESB*, 105(4781), 36–40.
- Teulings, C. (2020) De staatsschuld mag gerust oplopen, zoals Japan laat zien. *NRC*, 20 april.
- Tweede Kamer (2020) *Kamerbrief Minister van Financiën dd 11–02–2020: Kabinet-sappreciatie van de mededeling van de Europese Commissie inzake de evaluatie van de 'six-pack' en 'two-pack' wetgeving van het Stabiliteits- en Groei-pact*. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Begrotingsregels dempen procyclisch begrotingsbeleid in de Europese Unie

Landen kennen begrotingsregels om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te waarborgen. Vaak wordt er beweerd dat begrotingsregels anticyclisch beleid in de weg zitten. Maar is dat echt zo? Een analyse van de effecten van begrotingsregels in 27 lidstaten van de Europese Unie (EU) tijdens verschillende stadia van het begrotingsproces.

IN HET KORT

- In de lidstaten van de EU hebben begrotingsplannen doorgaans een neutrale houding ten opzichte van de conjunctuur.
- Tijdens de uitvoering van het begrotingsbeleid wordt het beleid echter vaak procyclisch.
- Begrotingsregels remmen de mate af waarin het begrotingsbeleid procyclisch wordt.

BRAM GOOTJES

Promovendus aan de Rijksuniversiteit Groningen (RUG)

JAKOB DE HAAN

Hoogleraar aan de RUG

Begrotingsbeleid kan bijdragen aan macro-economische stabilisatie door tijdens jaren van economische voorspoed de overheidsuitgaven te verkrappen en ze in economisch zware tijden te verruimen. Het belang van dergelijk anticyclisch begrotingsbeleid in Europa wordt steeds groter nu de slagkracht van het monetaire beleid aan kracht lijkt in te boeten. Procyclisch begrotingsbeleid ondermijnt daarentegen juist het stabilisatiebeleid van de Europese Centrale Bank. Procyclisch begrotingsbeleid is verder ongewenst omdat het kan leiden tot oververhitting van de economie en op de lange termijn een negatieve impact kan hebben op economische groeiprestaties (Woo, 2009). Procyclisch begrotingsbeleid kan ook de houdbaarheid van de overheidsfinanciën ondermijnen.

Om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te waarborgen, zijn er begrotingsregels aangenomen. Zulke regels leggen restricties op aan begrotingsbeleid door middel van numerieke beperkingen voor de overheidsfinanciën, zoals limieten voor het begrotingstekort of de staatsschuld (Schaechter et al., 2012). In EU-lidstaten gelden de regels van het Stabiliteits- en Groeipact. Daarnaast heeft het merendeel van de lidstaten ook nationale regels geïntroduceerd. Zo kent Nederland bijvoorbeeld de regels van het trendmatig begrotingsbeleid.

Begrotingsregels kunnen de begrotingsdiscipline verbeteren. Het is echter de vraag in hoeverre begrotingsregels

de stabilisatiefunctie van het begrotingsbeleid bevorderen of belemmeren. Begrotingsregels worden vaak bekritiseerd vanwege de restricties die ze opleggen (Buiters, 2004). Dit zou overheden tijdens laagconjunctuur kunnen beperken in het voeren van (voldoende) stimulerend beleid, waardoor begrotingsregels een procyclische werking zouden hebben. Goede begrotingsregels kunnen echter voorkomen dat tijdens hoogconjunctuur inkomstenmeevallers worden gebruikt voor extra overheidsuitgaven, hetgeen tijdens een laagconjunctuur ook ruimte overlaat voor stimulerend beleid.

Recent onderzoek suggereert dat krachtige regels leiden tot minder procyclisch beleid (Bergman en Hutchison, 2015; Nerlich en Reuter, 2015; Guerguil et al., 2017). Een tekortkoming van de meeste onderzoeken op dit terrein is dat gebruik wordt gemaakt van enkel de laatste gegevens over begrotingsbeleid. De data over de overheidsfinanciën worden echter regelmatig herzien. Daarnaast is de besluitvorming over en uitvoering van het begrotingsbeleid een langdurig proces dat gepaard gaat met een hoge mate van onzekerheid over de staat van de economie. Met name de stand van de conjunctuur zoals beoordeeld tijdens het opstellen van de begrotingsplannen blijkt vaak aanzienlijk af te wijken van de realisatie. Schattingen van de relatie tussen het begrotingssaldo en de stand van de conjunctuur waarbij alleen gebruik wordt gemaakt van de meest recente data, kunnen daarom de *beoogde* richting van het begrotingsbeleid op het moment van besluitvorming onjuist weergeven (Croushore, 2011; Cimadomo, 2016).

Eerdere studies op basis van realltime data suggereren dat realisaties van het begrotingsbeleid 'procyclischer' uitpakken dan de begrotingsplannen (Beetsma en Giuliadori, 2010; Eyraud et al., 2017). Enerzijds kan het begrotingsbeleid door de discontinuïteit tussen planning en uitkomsten achteraf onbedoeld procyclisch blijken te zijn. Anderzijds kan overmatig optimisme bij beleidsmakers zorgen voor een te rooskleurige planning van het begrotingsbeleid, waardoor het beleid moet worden bijgesteld en procyclisch wordt (Beetsma et al., 2009; 2013).

Data en methodologie

In ons onderzoek analyseren wij of begrotingsregels de cyclische respons van begrotingsbeleid beïnvloeden in de verschillende stadia van het begrotingsproces in 27 van de 28 EU-lidstaten (voor de jaren 2000–2015). Kroatië blijft,

door gebrek aan data, buiten beschouwing. De gebruikte database is afkomstig van Gilbert en de Jong (2017). Deze geeft verschillende data-releases van overheidsfinanciën en economische variabelen uit de Stabiliteits- en Convergenceprogramma's, gepubliceerd door de Europese Commissie. Deze data hebben betrekking op de overheidsfinanciën voor het jaar t gepubliceerd in het jaar $t-1$ (planningsfase), $t+1$ (implementatiefase), en betreft de meest recent gepubliceerde data (de realisaties). Door data te gebruiken waarover beleidsmakers beschikken tijdens het opstellen en implementeren van de begrotingsplannen, kunnen we de intenties van beleidsmakers vergelijken met de uitkomsten van het begrotingsbeleid.

Basismodel

In ons basismodel relateren wij de verandering in het cyclisch gecorrigeerde begrotingssaldo (exclusief rentebetalingen) aan de outputgap. De outputgap is het verschil tussen de daadwerkelijke output van een economie en de potentiële output volgens macro-economische modellen. Voor de planning- en implementatiefase gebruiken we de data voor de outputgap die worden gebruikt door de nationale overheden op het moment dat ze hun begrotingsplannen opstellen of implementeren (*real time*). Deze data zijn afkomstig van de Europese Commissie. Voor de realisaties gebruiken we de outputgap zoals gepubliceerd door de Europese Commissie. In ons model houden wij verder rekening met de grootte van het begrotingssaldo en de hoogte van de staatsschuld in het afgelopen jaar. Daarnaast controleren wij voor de inflatie en houden we rekening met politieke factoren (verkiezingen, ideologie van de overheid en de 'checks and balances' die de beleidsruimte van regeringen beperken, zoals de aanwezigheid van twee Kamers in het parlement die beide de begroting moeten goedkeuren). Tevens controleren wij voor land-specifieke en algemene tijdseffecten.

Begrotingsregels

Om het effect van nationale en Europese begrotingsregels te schatten, construeren wij een begrotingsregelindex, gebaseerd op data van het Internationaal Monetair Fonds (Schaechter et al., 2012). De database onderscheidt verschillende soorten regels (regels voor het begrotingssaldo, de staatsschuld, de overheidsuitgaven en -inkomsten). De index neemt een waarde aan tussen 0 (geen begrotingsregels) en 5. Een hoge waarde voor de begrotingsregelindex houdt in dat een land een sterk begrotingsraamwerk heeft, met bijvoorbeeld meerdere goed ondersteunde begrotingsregels die de gehele overheid dekken en een goede rechtsgrondslag hebben. Deze index voegen we vervolgens toe aan ons basismodel. Om te onderzoeken of begrotingsregels invloed hebben op de mate waarin het begrotingsbeleid procyclisch is, laten we de index met de outputgap interacteren.

Hoewel de Europese begrotingsregels voor alle EU-lidstaten hetzelfde zijn, heeft ieder land eigen ondersteuningsprocedures en -instituten. Daarnaast zijn de nationale begrotingsregels voor ieder land verschillend. De begrotingsregelindex is daarom niet hetzelfde voor ieder land. Figuur 1 toont het beloop van de gemiddelde score voor de totale begrotingsregelindex, de min-maxspreiding en de

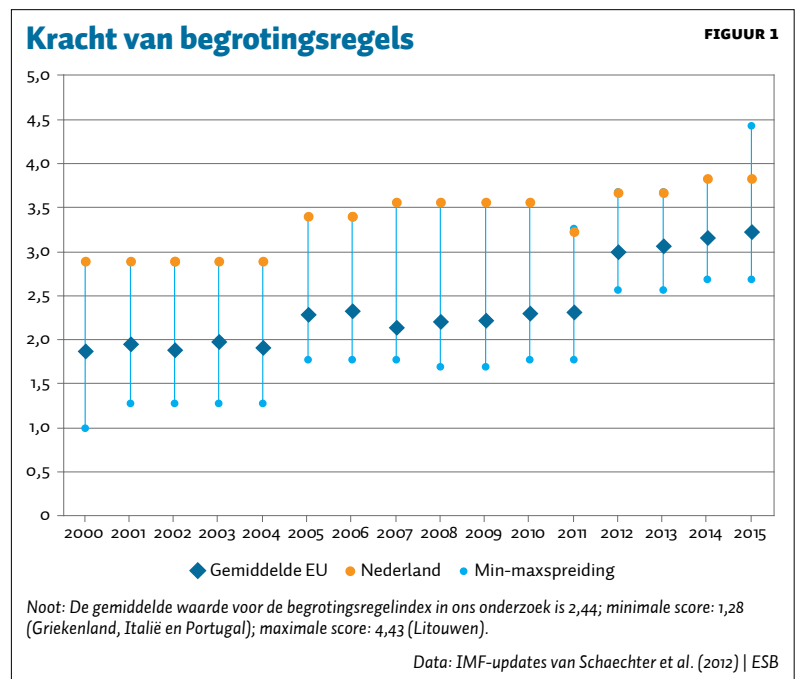
score voor Nederland. Ons land heeft in de beschouwde periode, mede door de regels van het trendmatige begrotingsbeleid, een hoge score voor de begrotingsregelindex.

Beleid wordt gaandeweg procyclisch

Tabel 1 geeft de resultaten voor ons basismodel. Hierin wordt nog geen rekening gehouden met begrotingsregels. Een positieve coëfficiënt betekent dat het beleid anticyclisch is. Onze resultaten suggereren dat overheden in de EU in de voorbereidingsfase van de begroting een neutrale houding ten opzichte van de conjunctuur lijken te hebben (ofwel het beleid is acyclisch). In kolom 1 is de coëfficiënt van de outputgap namelijk niet significant verschillend van nul.

Tijdens het implementeren van de begrotingsplannen wordt het beleid echter procyclisch. Kolom 2 laat zien dat de coëfficiënt van de outputgap negatief en significant verschillend is van nul. Dit houdt in dat tijdens een hoogconjunctuur (ofwel een positieve outputgap) het begrotingssaldo afneemt en dat het saldo tijdens laagconjunctuur (ofwel een negatieve outputgap) toeneemt. Dit beeld wordt zelfs sterker als we kijken naar de uitkomsten van het begrotingsbeleid (kolom 3).

Gemiddeld gezien gaat een positieve (negatieve) outputgap van één procent gepaard met een verslechtering



Regressieresultaten: effect van de conjunctuur op het begrotingssaldo TABEL 1

| | Effect op ... | | |
|-----------|----------------------|------------------|----------------------|
| | ...begrotingsplannen | ...implementatie | begrotingsuitkomsten |
| Outputgap | 0,005 | -0,135* | -0,188*** |

*/*** Significant op respectievelijk tien- en eenprocentniveau.
 Noot: De afhankelijke variabele is de verandering in het cyclisch gecorrigeerde primaire begrotingssaldo; een afname van het saldo duidt op verruimd beleid. Resultaten voor de controlevariabelen (zie de paragraaf 'basismodel' in de hoofdttekst) worden niet getoond.

ESB

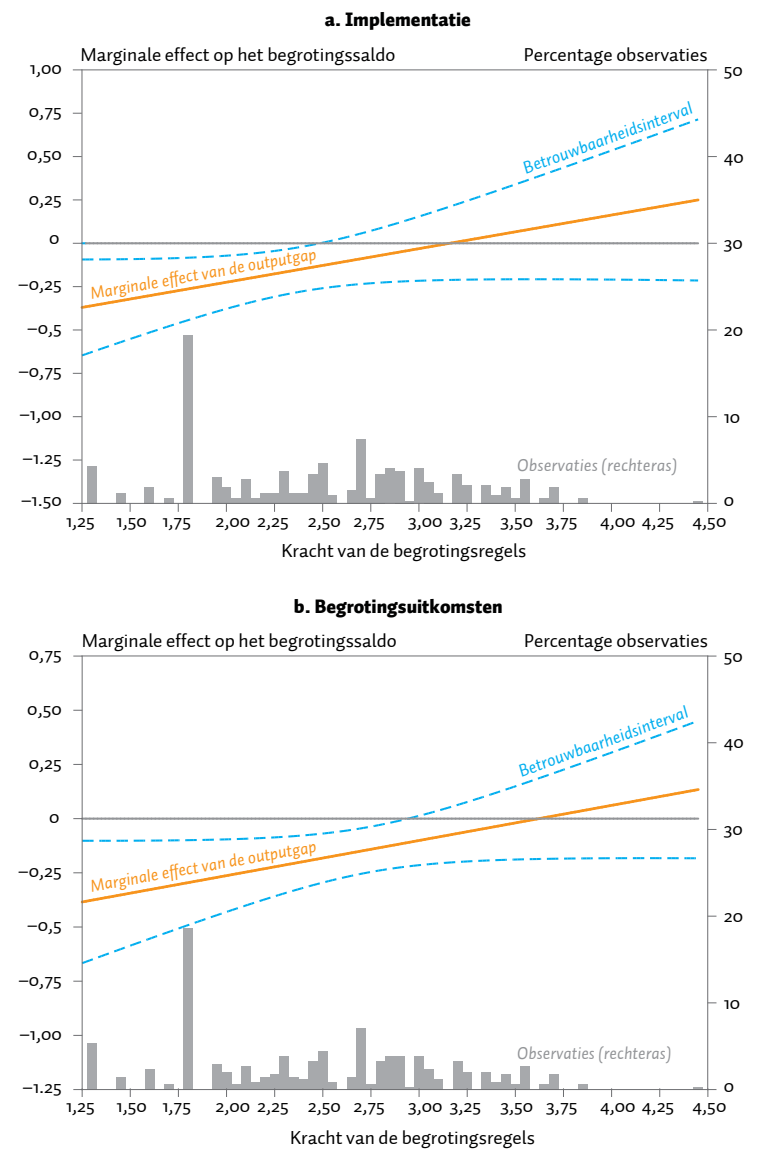
Regressieresultaten: effect van begrotingsregels op het begrotingssaldo **TABEL 2**

| | Effect op ... | | |
|--------------------------------|----------------------|------------------|-------------------------|
| | ...begrotingsplannen | ...implementatie | ...begrotingsuitkomsten |
| Outputgap | -0,098 | -0,612** | -0,587** |
| Begrotingsregelindex | 0,426* | 0,752 | 0,515 |
| Begrotingsregelindex*Outputgap | 0,041 | 0,194* | 0,162* |

*/** Significant op respectievelijk tien- en vijftienprocentniveau.
 Noot: De afhankelijke variabele is de verandering in het cyclisch gecorrigeerde primaire begrotingssaldo; een afname van het saldo duidt op verruimend beleid. Resultaten voor de controlevariabelen (zie de paragraaf 'basismodel' in de hoofdstuktekst) worden niet getoond.

ESB

Effect van conjunctuur op begrotingssaldo onder zwakke en sterke begrotingsregels **FIGUUR 2**



Noot: Het marginale effect is berekend met een betrouwbaarheidsinterval van 95 procent, volgens instructies van Brambor et al. (2006). De oranje lijn geeft het marginale effect van de outputgap weer, en de gestippelde lijnen laten het betrouwbaarheidsinterval zien voor welke het marginale effect is berekend. De grijze balken op de achtergrond geven het percentage observaties voor de begrotingsregelindex weer. Wanneer het betrouwbaarheidsinterval zich volledig onder de nullijn bevindt, is het marginale effect van de outputgap negatief en significant (ofwel het begrotingsbeleid is procyclisch). Wanneer het betrouwbaarheidsinterval zich aan weerszijden van de nullijn bevindt, kan er niet worden vastgesteld dat het marginale effect van de outputgap significant verschillend is van nul (oftewel het begrotingsbeleid is acyclisch).

ESB

(verbetering) van het begrotingssaldo van 0,19 procent van het bruto binnenlands product (bbp). Deze resultaten zijn in overeenstemming met de conclusies van Eyraud et al. (2017) dat het begrotingsbeleid in de EU procyclisch is en dat begrotingsplannen minder procyclisch zijn dan de realisaties.

Begrotingsregels reduceren procyclisch beleid

Tabel 2 toont de resultaten wanneer we de totale begrotingsregelindex toevoegen aan het model. De coëfficiënt voor de interactieterm van de outputgap en de begrotingsregelindex is klein en niet significant voor de planningsfase van het begrotingsbeleid. Dit suggereert dat begrotingsregels geen effect hebben op de cyclische respons tijdens het opstellen van de begrotingsplannen. De coëfficiënt voor de interactieterm neemt toe in de resultaten voor de implementatiefase en de uitkomsten van begrotingsbeleid, maar is enkel significant op tien procent voor de begrotingsuitkomsten. Door de interactie tussen de outputgap en de begrotingsregelindex geven de geschatte coëfficiënten echter niet het gemiddelde marginale effect zoals in lineaire modellen. De coëfficiënt voor de outputgap geeft bijvoorbeeld slechts het effect van de outputgap indien de begrotingsregelindex gelijk is aan nul. Om het effect van begrotingsregels te beoordelen, maken wij daarom gebruik van een figuur die het marginale effect illustreert van de outputgap bij verschillende waarden voor de begrotingsregelindex (Brambor et al., 2006).

Figuur 2 toont het resultaat (met een betrouwbaarheidsinterval van 95 procent). De figuur laat zien dat het begrotingsbeleid procyclisch is in de implementatie- en realisatiefase voor observaties met een lage waarde voor de begrotingsregelindex. Ter illustratie, in landen waar de begrotingsregelindex een score heeft van 1,25 (ofwel landen met een minder sterk begrotingsraamwerk) leidt een positieve outputgap van één procent gemiddeld gezien tot een verslechtering van het uiteindelijke begrotingssaldo van circa 0,38 procent van het bbp. De figuur toont verder aan dat de procycliciteit van het begrotingsbeleid afneemt naarmate de begrotingsregelindex een hogere waarde heeft (oftewel er zijn betere begrotingsregels). Bovendien laat Figuur 2 zien dat voor een hoge waarde van de begrotingsregelindex het marginale effect van de outputgap niet significant verschillend is van nul. Dit houdt in dat in EU-landen met sterke begrotingsregels het beleid over het algemeen acyclisch is.

Vooral tijdens hoogconjunctuur

Verdere analyses laten zien dat begrotingsbeleid meer procyclisch blijkt te zijn in tijden van economische voorspoed. Uit tabel 3 valt af te lezen dat, gemiddeld genomen, het effect tijdens hoogconjunctuur meer dan tweemaal zo groot blijkt te zijn als tijdens laagconjunctuur. Dit zou verklaard kunnen worden doordat de politieke druk voor extra overheidsuitgaven tijdens een economische opleving groeit (Talvi en Végh, 2005). Tegelijkertijd is er meer ruimte voor een strategisch gebruik van de begroting om onder deze druk uit te komen (Tornell en Lane, 1999).

Sterke begrotingsregels lijken de ruimte voor expansieve uitgaven tijdens economische voorspoed echter goed te

bedwingen. Figuur 3 laat zien (met een betrouwbaarheidsinterval van 90 procent) dat tijdens hoogconjunctuur de procycliciteit van het begrotingsbeleid afneemt naarmate de begrotingsregels sterker worden. Verder laten de resultaten een vergelijkbaar effect zien in periodes van laagconjunctuur.

Geldt voor alle typen regels

Er zijn begrotingsregels voor het begrotingssaldo, de staats-schuld, de overheidsuitgaven en de overheidsinkomsten. Is de invloed die de verschillende soorten regels hebben op de richting van het begrotingsbeleid hetzelfde? Uit verdere analyses (hier niet getoond) blijkt dat van de verschillende soorten begrotingsregels met name regels voor de overheidsuitgaven een dempende rol hebben tijdens de implementatie van het begrotingsbeleid. Onze resultaten voor de uitkomsten van het begrotingsbeleid suggereren echter dat regels voor het begrotingssaldo en de staatsschuld even efficiënt zijn in het verminderen van procycliciteit.

Conclusie

Ondanks goede intenties tijdens het maken van de begrotingsplannen pakt het uiteindelijke begrotingsbeleid vaak procyclisch uit in EU-lidstaten. De begrotingsregels die EU-lidstaten hebben geïmplementeerd, dempen deze procycliciteit, al blijft het begrotingsbeleid per saldo procyclisch.

Literatuur

Beetsma, R., B. Bluhm, M. Giuliadori en P. Wierds (2013) From budgetary forecasts to ex post fiscal data: exploring the evolution of fiscal forecast errors in the European Union. *Contemporary Economic Policy*, 31(4), 795–813.

Beetsma, R. en M. Giuliadori (2010) Fiscal adjustment to cyclical developments in the OECD: an empirical analysis based on real-time data. *Oxford Economic Papers*, 62(3), 419–441.

Beetsma, R., M. Giuliadori en P. Wierds (2009) Planning to cheat: EU fiscal policy in real time. *Economic Policy*, 24(60), 753–804.

Bergman, U.M. en M.M. Hutchison (2015) Economic stabilization in the post-crisis world: are fiscal rules the answer? *Journal of International Money and Finance*, 52(C), 82–101.

Brambor, T., W.R. Clark en M. Golder (2006) Understanding interaction models: improving empirical analysis. *Political Analysis*, 14(1), 63–82.

Buiter, W.H. (2004) Two naked emperors? Concerns about the Stability & Growth Pact and second thoughts about central bank independence. *Fiscal Studies*, 25(3), 249–277.

Cimadomo, J. (2016) Real-time data and fiscal policy analysis: a survey of the literature. *Journal of Economic Surveys*, 30(2), 302–326.

Croushore, D. (2011) Frontiers of real-time data analysis. *Journal of Economic Literature*, 49(1), 72–100.

Eyraud, L., V. Gaspar en T. Poghosyan (2017) Fiscal politics in the euro area. In: V. Gaspar, S. Gupta en C. Mulas-Granados (red.), *Fiscal Politics*. Washington, DC: International Monetary Fund.

Gilbert, N.D. en J.F.M. de Jong (2017) Do European fiscal rules induce a bias in fiscal forecasts? Evidence from the Stability and Growth Pact. *Public Choice*, 170(1–2), 1–32.

Guerguil, M., P. Mandon en R. Tapsoba (2017) Flexible fiscal rules and countercyclical fiscal policy. *Journal of Macroeconomics*, 52, 189–220.

Nerlich, C. en W.H. Reuter (2015) *Fiscal rules, fiscal space and procyclical fiscal policy*. ECB Working Paper, 1872.

Schaechter, A., T. Kinda, N. Budina en A. Weber (2012) *Fiscal rules in response to the crisis: toward the 'next-generation' rules. A new dataset*. IMF Working Paper, 12/187.

Talvi, E. en C.A. Végh (2005) Tax base variability and procyclical fiscal policy in developing countries. *Journal of Development Economics*, 78(1), 156–190.

Tornell, A. en P.R. Lane (1999) The voracity effect. *The American Economic Review*, 89(1), 22–46.

Woo, J. (2009) Why do more polarized countries run more procyclical fiscal policy? *The Review of Economics and Statistics*, 91(4), 850–870.

Regressieresultaten: begrotingsbeleid meer procyclisch tijdens hoogconjunctuur

TABEL 3

| | Effect op ... | | |
|---------------------------|-----------------------|-------------------|--------------------------|
| | ...begrotings-plannen | ...imple-mentatie | ...begrotings-uitkomsten |
| Outputgap hoogconjunctuur | -0,087 | -0,674*** | -0,330*** |
| Outputgap laagconjunctuur | 0,022 | -0,024 | -0,140** |

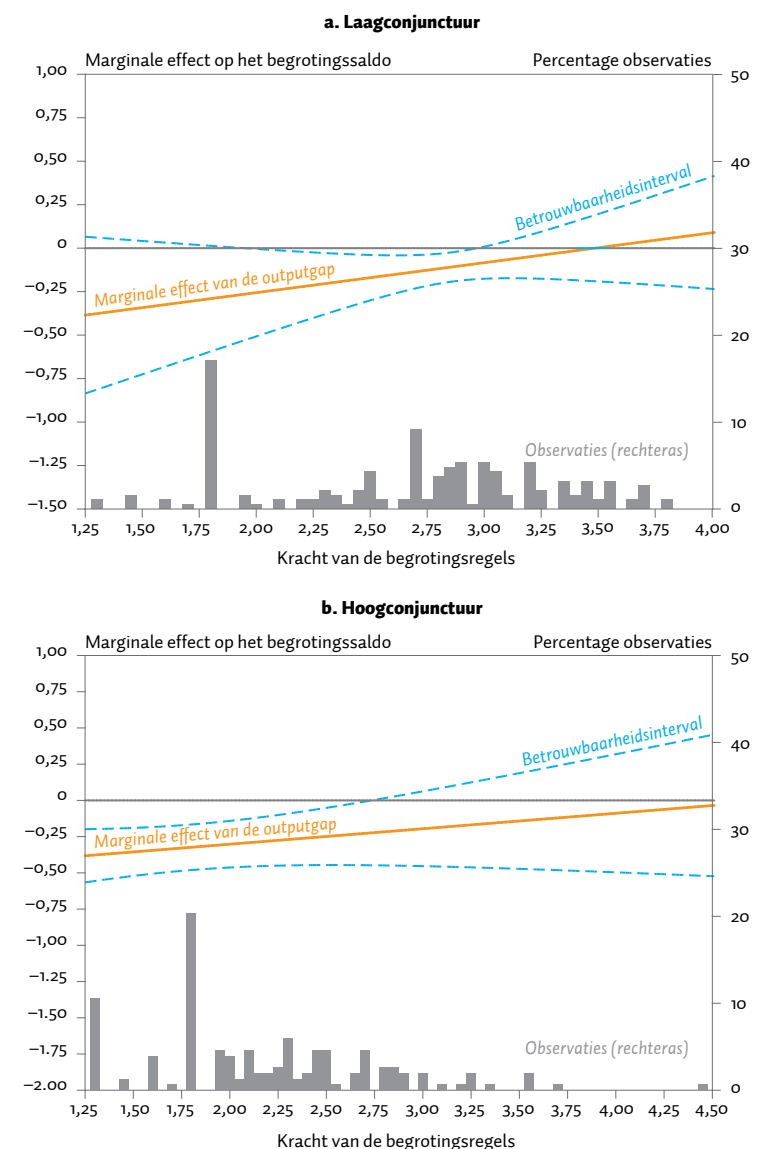
/ Significant op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau.

Noot: De afhankelijke variabele is de verandering in het cyclisch gecorrigeerde primaire begrotingssaldo; een afname van het saldo duidt op verruimd beleid. Resultaten voor de controlevariabelen (zie de paragraaf 'basismodel' in de hoofdttekst) worden niet getoond.

ESB

Effect op begrotingssaldo van zwakke en sterke begrotingsregels in laag- en hoogconjunctuur

FIGUUR 3



Noot: Het marginale effect is berekend met een betrouwbaarheidsinterval van 90 procent, volgens instructies van Brambor et al. (2006). De oranje lijn geeft het marginale effect van de outputgap weer, en de gestippelde lijnen laten het betrouwbaarheidsinterval zien waarvoor het marginale effect is berekend. De grijze balken op de achtergrond geven het percentage observaties voor de begrotingsregelindex weer. Wanneer het betrouwbaarheidsinterval zich volledig onder de nullijn bevindt, is het marginale effect van de outputgap negatief en significant (oftewel: het begrotingsbeleid is procyclisch). Wanneer het betrouwbaarheidsinterval zich aan weerszijden van de nullijn bevindt, kan niet worden vastgesteld dat het marginale effect van de outputgap significant verschillend is van nul (ofwel het begrotingsbeleid is acyclisch).

ESB

Europees bufferfonds ook voor Nederland nuttig

Al enige tijd wordt er in Europa gediscussieerd over een fonds waaraan eurolanden geld afdragen dat zij in een recessie kunnen gebruiken om hun economieën te stimuleren. In Nederland wordt er daarbij veelal de nadruk gelegd op de verwachte kosten voor de staatsbegroting. Macro-economisch kan Nederland echter ook van een Europees bufferfonds profiteren.

IN HET KORT

- Een Europees bufferfonds kan de Nederlandse conjunctuur stabiliseren door procyclisch begrotingsbeleid te beperken.
- Als uitkeringen gebonden zijn aan begrotingsregels, hoeft een bufferfonds niet te leiden tot overdrachten tussen landen.
- In perioden van laagconjunctuur zal Nederland zelf netto-ontvanger van het fonds zijn.

PAUL VAN DEN NOORD

Gastonderzoeker
aan de Universiteit
van Amsterdam

In het eurogebied is het economisch herstel van de financiële crisis trager geweest dan in de Verenigde Staten, hoewel daar de crisis begon (EC, 2016). Daarvoor zijn er uiteenlopende redenen aan te wijzen, zoals de aarzelende reactie van de Europese Centrale Bank in de beginfase van de crisis, de zwakke structurele economische ontwikkeling en een gebrek aan begrotingsdiscipline in sommige (vooral zuidelijke) lidstaten, de aanvankelijke afwezigheid van noodfondsen voor banken en overheden, en het ontbreken van automatische begrotingsstabilisatoren op centraal niveau.

Met de Bankenunie, een Europees depositogarantiestelsel, een fonds voor de afwikkeling van bankfaillissementen en het Europese Stabiliseringsmechanisme, zijn er diverse mechanismen (in de maak) die helpen tegen een nieuwe financiële crisis.

Wat er echter nog ontbreekt, is een preventief begrotingsmechanisme om conjunctuuruitslagen in het eurogebied – en dus de kans op crises – te beperken. Een Europees bufferfonds – dat tijdelijke steun biedt aan lidstaten in recessie – zou zo'n begrotingsmechanisme kunnen bieden. Een eerste bescheiden stap in die richting is, op Frans initiatief, in oktober vorig jaar gezet met de oprichting van een investeringsfonds voor het eurogebied binnen de EU-begroting, maar de weerstand tegen een volledig toegerust bufferfonds blijft hardnekkig, met name onder de noordelijke eurolanden. Toch kan zo'n fonds ook voor hen voordelig uitpakken, bijvoorbeeld door de economie te stabiliseren. In dit artikel analyseer ik de effecten van een Europees bufferfonds op de Nederlandse economie.

Europees bufferfonds

Het principe van een Europees bufferfonds is tamelijk eenvoudig. In tijden van hoogconjunctuur dragen de lidstaten geld af aan het fonds, en na een conjunctuuromslag keert het fonds weer geld uit. Eventuele tijdelijke tekorten kunnen worden gefinancierd via de kapitaalmarkt. Het voordeel is dat de lidstaten in een recessie de overheidsuitgaven op peil kunnen houden. Iedereen profiteert hiervan, niet alleen de lidstaten waar er wordt bezuinigd, maar ook het eurogebied als geheel dankzij de internationale handelseffecten en de grotere macro-economische stabiliteit.

In beginsel kan een stelsel van nationale bufferfondsen hetzelfde bereiken (Afman en Deroose, 2016). Maar nationale fondsen blijven meer in het zicht van de nationale politiek dan een Europees bufferfonds, wat de beoogde begrotingsdiscipline nadelig kan beïnvloeden. Een ander nadeel is dat het overdrachten bemoeilijkt tussen landen, terwijl die nuttig kunnen zijn als de conjunctuurcycli van landen uiteenlopen. Met de afwezigheid van internationale overdrachten is bovendien het beslag op de kapitaalmarkt groter voor hetzelfde stabiliserende effect – het fonds zal immers voor alle overschotten en tekorten op de kapitaalmarkt moeten leunen.

Deze nadelen worden weggenomen met een bufferfonds op Europees niveau. De vrees daarbij is echter dat uitkeringen uit dit fonds onverantwoordelijk gedrag van ontvangende lidstaten (*moral hazard*) kunnen uitlokken. 'Nationale compartimenten' binnen een gezamenlijk fonds – een optie waarvoor Nederland zich sterk maakt – zouden zulk misbruik kunnen voorkomen. Afgezien van het grotere kapitaalmarktbeslag, heeft dit echter als nadeel dat overschotten in het fonds weer in het zicht blijven van de nationale politiek, zodat daardoor het beoogde effect – minder procyclisch beleid – niet wordt bereikt.

De beste optie lijkt om het fonds op Europees niveau op te zetten zonder nationale compartimenten, maar wel om de uitkeringen uit het fonds tijdelijk te laten zijn en strikt te koppelen aan de conjunctuur. De uitkeringen zouden ook gebonden moeten zijn aan voorwaarden, met name dat landen zich strikt houden aan de begrotingsregels en zich onderwerpen aan onafhankelijk toezicht. Daarbij helpt het als de begrotingsregels worden vereenvoudigd, zoals aanbevolen door het Europees Begrotingscomité (2018a; 2018b).

Gevolgen voor Nederland

Wat zou een Europees bufferfonds voor gevolgen hebben voor Nederland? Het Centraal Planbureau (CPB) heeft dat onlangs doorgerekend. Het planbureau gaat hierbij uit van een operationalisering van het fonds, zoals geschetst door

het IMF (Arnold et al., 2018). Kader 1 gaat nader in op deze operationalisering, en bespreekt hoe de omvang van het bufferfonds zich de afgelopen jaren zou hebben ontwikkeld.

Het CPB concludeert dat Nederland in de jaren 2012–2015, als er toen zo'n Europees bufferfonds bestaan had, netto-uitkeringen van in totaal ongeveer twee procent van het bruto binnenlands product (bbp) zou hebben ontvangen (Smid en Veldhuizen, 2019). Het CPB concludeert dat een Europees bufferfonds “wel nuttig maar niet nodig” is.

In zijn analyse kijkt het CPB er echter niet naar hoe en in welke mate de uitkeringen uit een bufferfonds bijdragen aan de stabilisering van de conjunctuur. Het planbureau gaat daarbij voorbij aan een van de belangrijkste voordelen van een Europees bufferfonds voor Nederland.

Om de gevolgen voor Nederland nader in beeld te krijgen, verken ik in dit artikel welk effect de uitkeringen uit het bufferfonds op de Nederlandse conjunctuur zouden hebben.

Stabilisatie

Een Europees bufferfonds kan helpen om de conjunctuur in Nederland te stabiliseren door het begrotingsbeleid, in zowel ons eigen land als in de omliggende landen, minder procyclisch te maken. Over het algemeen is het begrotingsbeleid in Europa sterk procyclisch: landen bezuinigen in de laagconjunctuur en geven weer meer uit tijdens de hoogconjunctuur (Afman en Deroose, 2016; Mohl et al., 2019; Europees Begrotingscomité, 2019).

De bezuinigingen tijdens laagconjunctuur remmen de economische activiteit. Hierbij is er ook sprake van externe effecten: landen lijden niet alleen onder de bestedingsuitval door de ‘eigen’ bezuinigingen, maar ook door die in de omliggende eurolanden. In de periode 2010–2013 waren bijvoorbeeld alle lidstaten van de Europese Unie aan het bezuinigen. Het is niet verwonderlijk dat in de periode na de financiële crisis de outputgap – het verschil tussen het daadwerkelijke bbp en het volgens de productiemogelijkheden potentiële bbp – in Nederland een historisch dieptepunt bereikte en vele jaren negatief bleef (figuur 2a).

Een Europees bufferfonds kan bezuinigingen voorkomen en zo de outputgap beperken. De mate waarin de outputgap zo beperkt wordt, hangt af van de sterkte van het ‘multiplier-effect’ dat overheidsuitgaven op de economie hebben. Die sterkte is deels land-specifiek – bijvoorbeeld afhankelijk van de openheid van de economie. Maar de multiplier kan ook variëren met de stand van de conjunctuur en de beleidsreacties van bijvoorbeeld de Europese Centrale Bank of overheden in omliggende landen.

Effecten bufferfonds voor Nederland

Om het effect van een Europees bufferfonds op de Nederlandse conjunctuur te bepalen, is het allereerst van belang om de mate van het multiplier-effect vast te stellen. Hiervoor neem ik als uitgangspunt de multipliers, zoals gerapporteerd door Barrell et al. (2012). Zij hebben een onderscheid gemaakt tussen de multiplier in het geval dat een land zijn begroting verkraapt zonder dat omliggende landen dit ook doen, en de (hogere) multiplier in het geval dat alle landen gelijktijdig bezuinigen. Vervolgens pas ik, in navolging van Baum et al. (2002), de multipliers verder aan, afhankelijk van het teken van de outputgap en de richting

Europees bufferfonds in de praktijk

KADER 1

Het IMF veronderstelt dat elke lidstaat jaarlijks een vast percentage van 0,35 procent van het bbp bijdraagt aan het Europees bufferfonds, om zo een uitkering te kunnen ontvangen ter waarde van 0,5 procent van het bbp voor iedere procentpunt stijging van conjuncturele werkloosheid – gedefinieerd als de opwaartse afwijking van de werkloosheid van haar zevenjarige voortschrijdend gemiddelde (Arnold et al., 2018).

Het IMF is niet helemaal helder over de empirische onderbouwing van de gehanteerde bijdragen en uitkeringen. Een eigen analyse (hier niet weergegeven) suggereert echter dat de conjuncturele component van het primaire saldo inderdaad gemiddeld met een half procent van het bbp daalt voor elke procentpunt stijging van de conjuncturele werkloosheid.

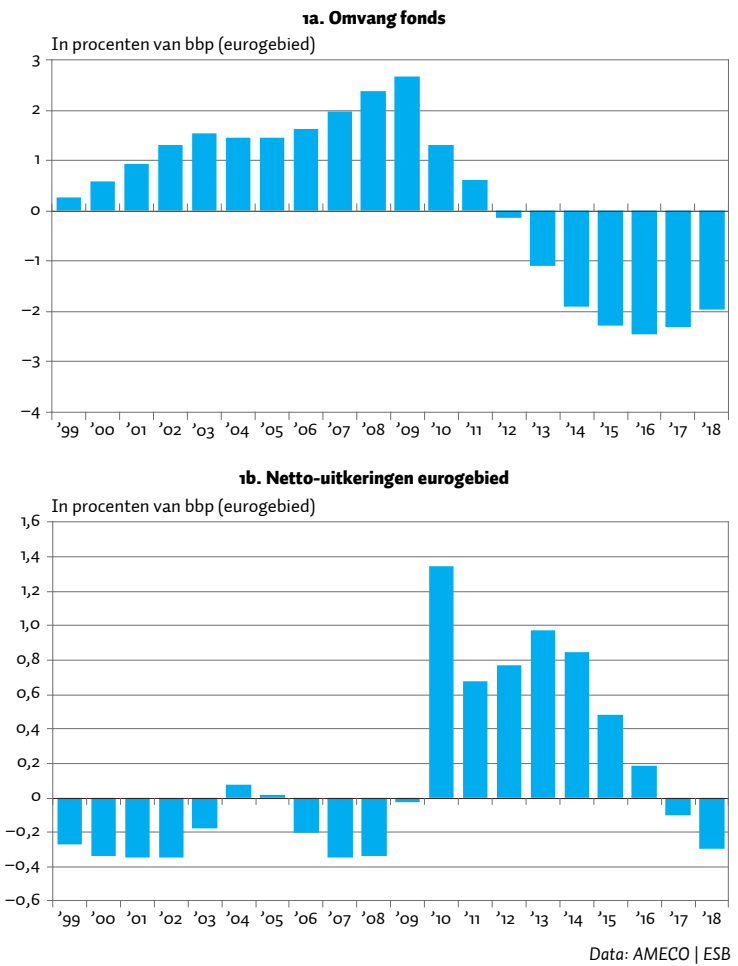
Hoe zou een Europees bufferfonds langs deze lijnen er in de praktijk uit zien? Om de ontwikkeling van omvang over tijd in kaart te brengen, veronderstel ik dat lidstaten in tijden van laagconjunctuur volledige compensatie ontvangen voor de (dan negatieve) conjuncturele component van hun primaire begrotingssaldo – wat globaal

overeenkomt met de uitkering van een half procent bbp bij elke procent conjuncturele werkloosheid die het IMF veronderstelt. Ook veronderstel ik – eveneens in lijn met het IMF – dat alle lidstaten elk jaar 0,35 procent van hun bbp aan het fonds bijdragen, ongeacht de stand van de conjunctuur. Tot slot is, in navolging van het IMF, verondersteld dat overschotten van het fonds worden belegd in Duitse staatsobligaties (*Bunds*) met een looptijd van tien jaar, aangehouden tot het einde van de looptijd. Eventuele tekorten worden gefinancierd door tienjaars leningen (met een garantie afgegeven door de lidstaten), met een rente die gelijk verondersteld is aan die op *Bunds*.

Figuur 1 laat zien hoe het bufferfonds zich in periode 1999–2018 zou hebben ontwikkeld. Onder deze veronderstellingen zou het fonds aangroeien tot een overschot van ongeveer 2,5 procent van het bbp van het eurogebied in 2008–2009, om vervolgens te krimpen tot een tekortpositie van 2,5 procent van het bbp in 2016 (figuur 1a). De uitkeringen uit het fonds zouden in 2010 een piekniveau van 1,2 procent van het bbp bereiken (figuur 1b)

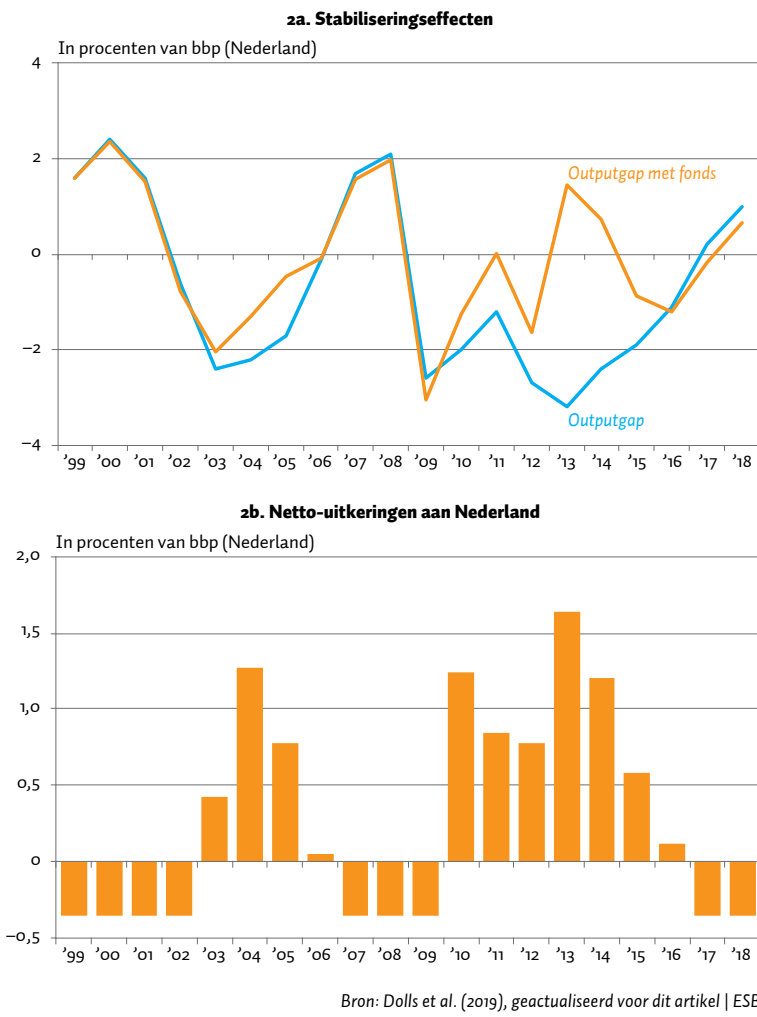
Netto-uitkeringen en omvang van het hypothetische bufferfonds

FIGUUR 1



Hypothetisch effect van Europees bufferfonds voor Nederland over de periode 1999–2018

FIGUUR 2



van het begrotingsbeleid, waarbij de multiplier het hoogst is voor begrotingsverkrapping in laagconjunctuur en het laagst voor begrotingsverruiming in hoogconjunctuur. Ten slotte verhoog ik in navolging van Batini et al. (2014) de multiplier als de economie zich in de liquiditeitsval bevindt en de rente dus niet verder kan worden verlaagd.

Volgens de aldus verkregen ramingen was de bestedingsmultiplier in Nederland tijdens de hoogconjunctuur van 2006–2008 met 0,4 relatief laag – mede vanwege de krapte op de arbeidsmarkt en het feit dat op dat moment de bestedingseffecten van begrotingsverruiming in Nederland niet werden versterkt door begrotingsverruiming elders. Maar in de jaren 2013–2015 is de geraamde multiplier juist zeer hoog – om en nabij 3. Deze hoge multiplier is het gevolg van de liquiditeitsval, van het feit dat overal in het eurogebied overheden aan het bezuinigen waren en van de hoge werkloosheid (en dus de geringe kans op verdringing op de arbeidsmarkt door overheidsuitgaven).

Ik gebruik deze multiplier-effecten om het effect te bepalen dat een Europees bufferfonds de afgelopen jaren op de Nederlandse conjunctuur gehad zou hebben. Daarbij volg ik de operationalisering van zo'n fonds van het IMF (Arnold et al., 2018) en veronderstel ik dat de conjuncture-

le tegenvallers volledig worden gecompenseerd door uitkeringen uit het bufferfonds – en dat er dus navenant minder aanleiding is voor bezuinigen (zie ook kader 1).

Figuur 2b laat de netto-uitkeringen zien die Nederland van het fonds zou hebben ontvangen. Opgeteld zou Nederland in deze periode netto-ontvanger zijn geweest. Met deze uitkeringen zou de outputgap na de financiële crisis van 2008–2009 aanmerkelijk gematigder zijn geweest dan zonder het fonds. Over de periode 1999–2018 als geheel daalt daardoor het kwadratische gemiddelde van de outputgap (een maatstaf voor de maatschappelijke kosten van macro-economische instabiliteit) van 3,4 zonder bufferfonds naar 2,2 met bufferfonds – een daling van meer dan dertig procent.

Conclusie

In Nederlandse discussies over een Europees bufferfonds wordt meestal de nadruk gelegd op de verwachte kosten voor de Rijksbegroting van de deelname aan een dergelijk fonds. Hierbij is de veronderstelling dat Nederland een permanente netto-contribuant aan het fonds zou zijn, vergelijkbaar met de structurele en regionale fondsen van de Europese Unie. Tijdens de periode 1999–2018 zou Nederland echter netto-ontvanger zijn geweest.

Met een Europees bufferfonds zou het begrotingsbeleid in Nederland bovendien aanmerkelijk minder procyclisch zijn geweest, wat de conjunctuuruitslagen flink zou hebben gedempt, met name in mindere tijden. Een Europees bufferfonds is dus ook van belang voor Nederland – zeker ook in het licht van de te verwachten recessie als gevolg van het snel om zich heen grijpende coronavirus (Codogno en Van den Noord, 2020). Het kabinet zou er dus goed aan doen om constructiever na te denken over de toekomstige vormgeving van een Europees bufferfonds.

Literatuur

- Afman, E. en S. Deroose (2016) De Raad van State als begrotingsraad: effectiviteit en uitdagingen. ESB, 101(4744), 750–753.
- Arnold, N., B. Barkbu, E. Ture et al. (2018) A central fiscal stabilization capacity for the euro area. IMF Staff Discussion Note, 18/03.
- Barrell, R., D. Holland en I. Hurst (2012) Fiscal multipliers and prospects for consolidation. *OECD Journal: Economic Studies*, 2012(1), 71–102.
- Batini, N., L. Eyraud, L. Forni en A. Weber (2014) Fiscal multipliers: size, determinants, and use in macroeconomic projections. IMF, Fiscal Affairs Department, Technical Notes and Manuals, september.
- Baum, A., M. Poplawski-Ribeiro en A. Weber (2012) Fiscal multipliers and the state of the economy. IMF Working Paper, 12/286.
- Codogno, L. en P. van den Noord (2020) COVID-19: A euro area safe asset and fiscal capacity are needed now. Artikel te vinden op www.voxeu.org.
- Dolls, M., C. Fuest, A. Peichl en F. Schleef (2019) Are the current 'automatic stabilisers' in the euro area member states sufficient to smooth economic cycles? Europees Parlement, Directoraat-Generaal voor Binnenlands Beleid in de Unie, mei.
- EC (2016) *European Economic Forecast – Spring 2016*. Economic and Financial Affairs, Institutional Paper, 25. Te vinden op ec.europa.eu.
- Europees Begrotingscomité (2018a) *Assessment of the fiscal stance of the euro area in 2019*, juni. European Fiscal Board.
- Europees Begrotingscomité (2018b) *Annual Report 2018*, oktober. European Fiscal Board.
- Europees Begrotingscomité (2019) *Annual Report 2018*, oktober. European Fiscal Board.
- Mohl, P., G. Mourre en K. Stovicek (2019) Automatic fiscal stabilisers in the EU: size and effectiveness. EC Economic and Financial Affairs, Economic Brief, 045. Te vinden op ec.europa.eu.
- Smid, B. en S. van Veldhuizen (2019) Een budgettaire stabilisatiefunctie. CPB Policy Brief, mei.

Alleen giften lossen de fundamentele eurozoneproblemen niet op

Dinsdag 21 juli jongstleden werd er een akkoord bereikt over een Europees herstellfonds ter waarde van 750 miljard euro, waarvan 390 miljard uit giften zal bestaan (Europese Raad, 2020). Hoewel het een 'coronafonds' wordt genoemd, worden hiermee vooral de landen met een hoge staatsschuld geholpen. Initiële berekeningen van Silvia Merler op Twitter laten zien dat er netto 100 miljard euro naar Zuid-Europa vloeit en dat Nederland ongeveer 16 miljard euro via het herstellfonds afdraagt.

Het is echter goed te begrijpen waarom de regels voor de geldverdeling grotendeels op statistieken zijn gebaseerd die weinig met corona te maken hebben, zoals de gemiddelde werkloosheid tussen 2015 en 2019 (Darvas, 2020). Ook met het herstellfonds zullen de schulden in Zuid-Europa boven de honderd procent van het bruto binnenlands product (bbp) uitkomen, en is er dus op termijn een gereede kans op een nieuwe crisis.

Het fundamentele probleem van de eurozone is dat een lidstaat eigenlijk geen andere keuze heeft dan de muntunie te verlaten wanneer een schulden crisis in een ongecontroleerd faillissement eindigt (Van der Kwaak, 2018a). Dat kan dan weer een kettingreactie in gang zetten die het einde van de euro inluidt. Vanzelfsprekend zullen regeringsleiders er alles aan doen om zo'n ongecontroleerd faillissement te voorkomen, maar toch blijft een dergelijke exit als een zwaard van Damocles hangen boven de onderhandelingen over financiële steun.

Giften of begrotingstransfers vormen geen echte oplossing, hoewel ze Zuid-Europa tijdelijk minder afhankelijk kunnen maken van leningen op de financiële markten en dus op korte termijn de kans op een faillissement verkleinen. Maar ook met transfers is het absoluut niet uit te sluiten dat financiële markten in de toekomst vraagtekens zullen zetten bij de houdbaarheid van de Zuid-Europese staatsschulden.

Ook de veelgenoemde structurele hervormingen vormen geen echte oplossing. Ze hebben wel de potentie om de groei te vergroten, maar ook met structurele hervormingen kunnen er in de toekomst nieuwe onevenwichtigheden ontstaan, en daarmee nieuwe schulden crises. En dat is zeker het geval in een monetaire unie waarbij de lidstaten economisch zo divers zijn (Van der Kwaak, 2018a).

Een echte oplossing is er pas als individuele landen in de eurozone failliet kunnen gaan zonder dat ze de euro hoeven te verlaten. Dan zou het voortbestaan van de euro verzekerd zijn. Een vergelijking met de Verenigde Staten laat dat zien. Ook in de VS kunnen individuele staten in schulden crises terecht komen, zoals Californië in 2008. Staten kunnen daar echter failliet gaan zonder de dollar op te hoeven geven (Van der Kwaak, 2018a). De federale begroting financiert immers de helft van de publieke uitgaven (Escolano et al., 2015), en deze geld-



**CHRISTIAAN
VAN DER KWAAK**

Universitair docent aan de
Rijksuniversiteit Groningen

stroom vanuit Washington wordt niet geraakt door een faillissement van de betreffende staat. Ook heeft de VS federaal schuldpapier en een bankentoezicht dat ervoor zorgt dat er geen link is tussen zwakke banken en zwakke overheden, zoals wel het geval is in de eurozone.

Het is daarbij belangrijk om ons te realiseren dat er in de Amerikaanse constructie aanzienlijke transfers plaatsvinden van rijke naar arme staten: de gemiddelde nettobetaler aan de federale begroting maakt jaarlijks netto drie procent van het bbp van de betreffende staat over aan de rest van de VS (Van der Kwaak, 2018b). Het cruciale verschil is dat deze transfers niet dienen om een schuldenprobleem op te lossen, maar een gevolg zijn van een gezamenlijke begroting die het juist mogelijk maakt dat individuele staten failliet kunnen gaan

zonder dat ze de dollarzone hoeven te verlaten.

Een stabiele muntunie zoals in Amerika zou dus schulden op Europees niveau gaan delen, en kent *fiscal transfers* als uitvloeisel van een gemeenschappelijke begroting. Voor Nederland zouden transfers naar Amerikaans voorbeeld op kunnen lopen tot netto 24 miljard per jaar (drie procent van het Nederlandse bbp), omdat Nederland een van de rijkste staten van de eurozone is (gemeten naar het bbp per hoofd van de bevolking).

Een dergelijke muntunie verschilt echter fundamenteel van hetgeen er is afgesproken in het Verdrag van Maastricht, en vereist dus een uitgebreide publieke discussie en een expliciet democratisch mandaat.

Dat we deze discussie moeten aangaan, is zeer waarschijnlijk. Gezien de hoge staatsschulden in Zuid-Europa en de economische en bestuurlijke problemen in een land als Italië, is het naïef om te denken dat een eenmalig herstellfonds de kans op toekomstige crises substantieel heeft verminderd. Het is verstandig om de discussie nú te voeren, en niet te wachten tot een nieuwe crisis ons hiertoe dwingt. Want eenmalige giften aan Zuid-Europa lossen het fundamentele probleem van een instabiele eurozone niet op.

Literatuur

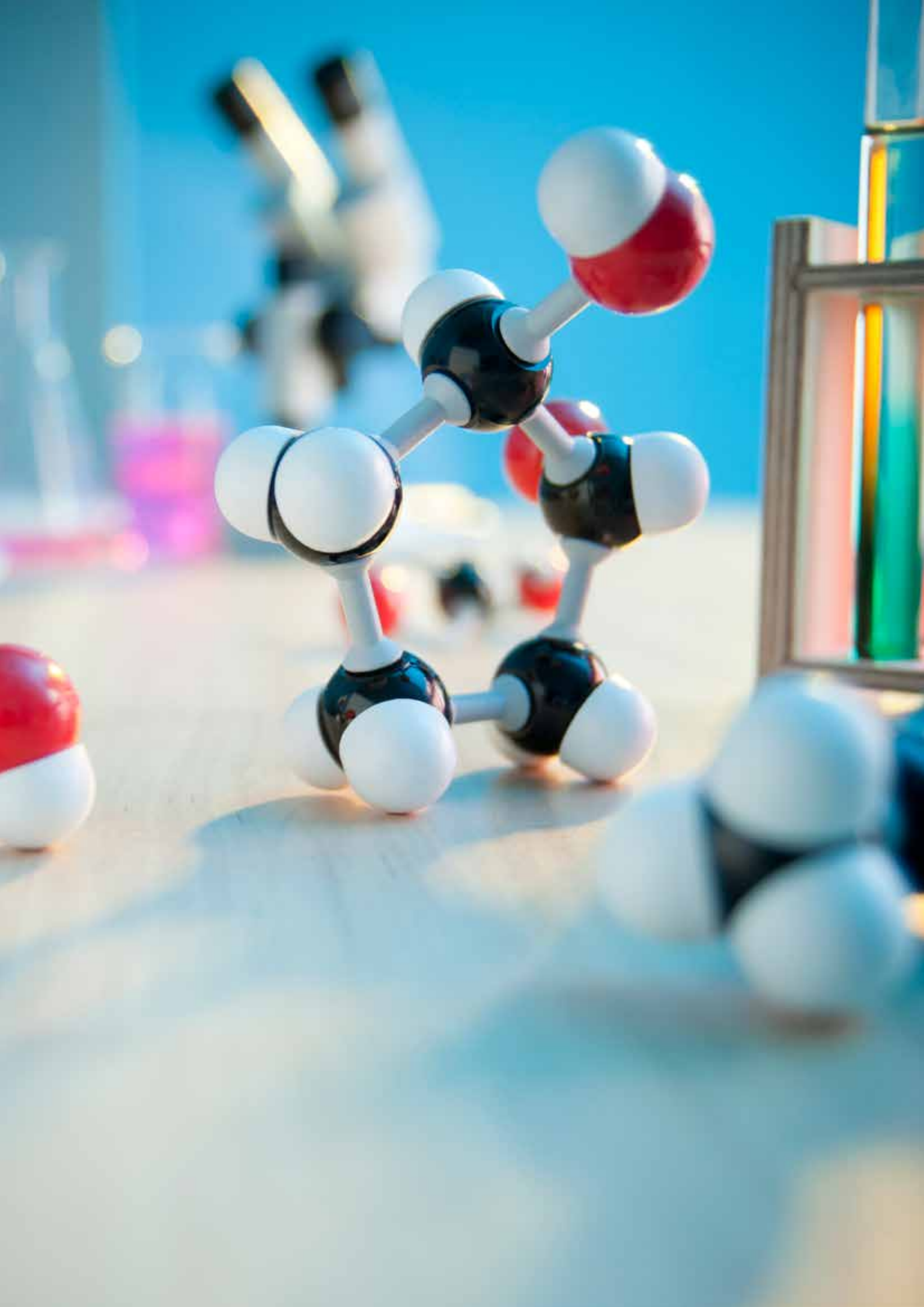
Darvas, Z. (2020) *The EU's recovery fund proposals: crisis relief with massive redistribution*. Blog te vinden op www.bruegel.org.

Escolano, J., D. Benedek, H. Lin et al. (2015) Distribution of fiscal responsibilities in federations. In: C. Cottarelli en M. Guerguil (red.), *Designing a European Fiscal Union*. Londen: Routledge, p. 13–59.

Europese Raad (2020) *Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020): conclusions*. Tekst te vinden op: www.consilium.europa.eu.

Kwaak, C.G.F. van der (2018a) Nederland moet kiezen tussen eurobonds of euro-exit. *ESB*, 103(4764), 344–347.

Kwaak, C.G.F. van der (2018b) Transfer calculations in American fiscal union. Mimeo.



Gebruik van waterstof in elektriciteitssector voorlopig onnodig en inefficiënt

De verduurzaming van de elektriciteitssector vergt een verandering van onze energiebronnen. Ook zijn er opslag- en conversietechnologieën nodig. Welke energiemix is het meest optimaal als we de beoogde emissiereducties willen halen, en tegelijkertijd de leveringszekerheid van elektriciteit willen garanderen?

IN HET KORT

- Om voor de elektriciteitssector de beoogde emissiereducties te halen, is hernieuwbare energie essentieel.
- Nederland heeft genoeg hernieuwbaar potentieel om de uitstoot bij de huidige elektriciteitsvraag met 99 procent te verminderen.
- Voor het elektriciteitssysteem is het efficiënter om eerst wind- en zonne-energie uit te breiden dan om in waterstof te investeren.

KAROLINA RYSZKA

Econoom bij de Rabobank

Om een grote klimaatverandering zo veel mogelijk te kunnen beperken, is er een drastische reductie nodig van de broeikasgasuitstoot. Dit vergt grote aanpassingen en veranderingen in de gehele economie, en vooral ook in de energievoorziening. Het elektriciteitssysteem speelt daarbij een centrale rol: om energiegebruik overal duurzamer te maken, zullen steeds meer processen waarbij men nu nog fossiele brandstoffen gebruikt, elektrisch worden.

Tegenwoordig wordt rond de vijftien procent van de elektriciteit in Nederland hernieuwbaar opgewekt (CBS, 2019). De ambitie uit het Klimaatakkoord is dat, in 2030, zeventig procent van de in Nederland geproduceerde elektriciteit hernieuwbaar moet zijn (Klimaatakkoord, 2019). Het probleem bij hernieuwbare elektriciteit is dat de zon niet altijd schijnt en de wind niet altijd waait, terwijl er wel vraag naar elektriciteit is. Een elektriciteitssysteem dat grotendeels op hernieuwbare energiebronnen is gebaseerd, vormt dus een uitdaging voor de voorzieningszekerheid.

Voor de verduurzaming van het energiesysteem is er in de toekomst dus meer en duurzamere elektriciteit nodig. Het aandeel van elektriciteit in het energiesysteem is nu nog ongeveer 30 procent, maar de verwachtingen zijn dat het aandeel door de uitbreiding van elektriciteitsopwekking en -distributie naar 50 procent verschuift (World Energy Council The Netherlands, 2020). In Nederland zal deze

electriciteit vooral van zonne- en windenergie komen, terwijl in andere landen bijvoorbeeld ook waterkracht zorgt voor duurzame elektriciteit.

In de energietransitie zullen er naast investeringen in hernieuwbare energie (ook wel duurzame of groene energie genoemd) dus ook opslagtechnologieën nodig zijn om de leveringszekerheid van de elektriciteit te garanderen. Batterijen, elektrolyse, waterstofopslag en *power-to-gas* zijn voorbeelden van conversie- en opslagtechnologieën voor energie.

In dit artikel beschrijven we de optimale energiemix voor 2030. Dit onderzoek is uitgevoerd bij RaboResearch, samen met de Universiteit van Luik en hun partner Fluxys. Welke investeringen moeten er gedaan worden om in 2030 een duurzame elektriciteitssector te hebben?

Het elektriciteitssysteem-model

Aan de hand van een elektriciteitssysteem-model hebben we de toekomstige optimale energiemix in Nederland onderzocht (zie voor een gedetailleerde beschrijving van het model Berger et al., 2020). Het model zoekt naar de optimale energiemix, wat betekent dat de energiebronnen, technologieën en oplossingen gekozen worden die de totale kosten van het elektriciteitssysteem minimaliseren. De kosten omvatten zowel de investeringskosten als de kosten voor gebruik en onderhoud van het elektriciteitssysteem.

De bedoeling van het model is dus om de goedkoopste energiemix te vinden die zowel leveringszekerheid als de benodigde besparing van broeikasgasemissies garandeert. De uitkomst van het model is de mix van generatie-, conversie- en opslagtechnologieën, en ook de benodigde hoeveelheden van deze technologieën om in de elektriciteitsvraag te kunnen voorzien, gegeven de technische beperkingen en beleidsdoelstellingen. Het model berekent ook de kosten van het elektriciteitssysteem en de kosten per geleverd megawattuur aan elektriciteit, de hoeveelheid van geproduceerde elektriciteit en de emissies van het systeem.

Gegevens in model

Om de kosten-minimaliserende energiemix te kunnen berekenen zijn er verschillende gegevens nodig. We specificeren hierbij de verschillende vormen van het opwekken van energie. Het model houdt ook rekening met de kwaliteit en beschikbaarheid van hernieuwbare energiebronnen, zoals zonuren en windsterkten. De eenheid hiervoor is een zogenaamde *capaciteitsfactor*, die de verhouding meet tus-

Dit artikel is gebaseerd op Berger et al. (2020)

sen enerzijds de elektriciteit die een zonnepaneel op een bepaalde plek kan opwekken, en anderzijds de hoeveelheid elektriciteit die dit zonnepaneel maximaal kan opwekken. Deze capaciteitsfactoren worden, samen met de elektriciteitsprijzen van 2017, gebruikt als schattingen voor de prijsignalen in 2030.

We gebruiken data over de elektriciteitsvraag op uur-basis voor het hele jaar 2017. Daarmee gaan we ervan uit dat deze vraag in de toekomst vergelijkbaar is met die van nu. Dit is een vereenvoudiging, omdat er verschillende trends gaande zijn die de vraag waarschijnlijk zullen veranderen: de elektrificatie van het energiesysteem zal bij-

Opslagtechnologieën zoals via waterstof zijn pas vereist bij een bijna volledig emissievrij elektriciteitssysteem

voorbeeld leiden tot een hogere vraag naar elektriciteit. Deze trend wordt deels gecompenseerd door toenemende energie-efficiëntie en een resulterende reductie van de elektriciteitsvraag.

Uiteindelijk zal het gebruik van elektriciteit voor andere toepassingen een ander gebruikspatroon kunnen veroorzaken. Denk bijvoorbeeld aan het opladen van elektrische auto's. Het modelleren van deze trends is gebaseerd op vele aannames, en is heel gevoelig voor onze keuze van aannames wat betreft bijvoorbeeld ontwikkelingen van energie-efficiëntie, ontwikkelingen in de transportsector en in het bijhorende beleid. Deze ontwikkelingen zijn nog zeer onzeker. Om de onzekerheid te beperken, hebben we ervoor gekozen om met de daadwerkelijke elektriciteitsvraag te werken, wetende dat het elektriciteitsvraagpatroon waarschijnlijk een ondergrens is van de vraag in de toekomst. Tot slot maakt het model gebruik van gedefinieerde beleidsdoelen, zoals CO₂-emissiereductiedoelen en een energie-importquota.

De opslag- en conversie-technologieën die we meenemen zijn elektrolyse van waterstof, waterstofopslag en waterstofbrandstofcellen. Methanisering, het maken van synthetisch methaan uit waterstof, methaanopslag en batterijen nemen we ook mee. We hebben het hier uitsluitend over 'groene' waterstof, dat is waterstof die met behulp van elektrolyse uit water wordt geproduceerd.

Beleidsscenario's

We kijken naar drie beleidsscenario's: 49, 75 en 99 procent minder uitstoot uit de elektriciteitssector in 2030 ten opzichte van 1990. Het jaar 2030 is gekozen omdat het een mijlpaal is voor beleidsmakers op de weg naar het koolstofvrije energiesysteem in 2050 (Europese Commissie, 2011; Klimaatakkoord, 2019). Bovendien is 2030 het jaar waarin Nederland de doelen van het Klimaatakkoord wil halen, dus een reductie van 49 procent van de emissie van alle

sectoren. Voor het Nederlandse elektriciteitssysteem is het doel voor 2030 om de broeikasuitstoot met 70 procent te verminderen. Het 75-procentemissiereductiescenario in deze studie komt daar het dichtst bij in de buurt.

Emissiereductie van 49 en 75 procent

Figuur 1 laat de optimale energiemix zien die bij de doelstelling van een uitstootreductie van 49, 75 en 99 procent hoort, in capaciteiten geïnstalleerd vermogen (in gigawatt). Een gigawattuur is voldoende elektriciteit om zo'n 850.000 huishoudens tegelijkertijd een uur lang van licht te voorzien. Het wordt duidelijk dat een uitstootvermindering van 49 en 75 procent, met een opschaling van vooral wind op zee, mogelijk wordt. Het is volgens het model het goedkoopste als het aantal zonnepaneel-installaties gelijk blijft aan de hoeveelheid in de huidige situatie en als de wind op het land in alle emissiereductiescenario's maximaal wordt benut. Dat is omdat wind in Nederland een hogere capaciteitsfactor heeft dan zon.

Het is opmerkelijk dat waterstof en andere opslagtechnologieën in de 49- en 75- procentemissiereductiescenario's geen rol spelen (figuur 1). De reden hiervoor is dat investeren in hernieuwbare energiebronnen goedkoper is dan investeren in dure opslagtechnologieën. Het is dus efficiënter om meer windturbines te bouwen, dan om bijvoorbeeld een grote batterij te gebruiken. De windturbines kunnen de piekvraag dekken, en bij een 'normale' vraag zijn ze misschien helemaal niet nodig. Bovendien kunnen de elektriciteitsoverschotten uit zonne- en windenergie vaak winstgevend aan het buitenland worden verkocht. Is de exportcapaciteit echter beperkt, dan zal er vooral minder wind-op-zee-capaciteit gebouwd moeten worden.

Emissiereductie van 99 procent

Het plaatje ziet er heel anders uit in het 99-procentsscenario. Er moet een forse hoeveelheid hernieuwbare energiecapaciteit worden bijgebouwd, vooral door wind op zee uit te breiden. In totaal is er rond de 70 gigawatt (GW) aan geïnstalleerde, hernieuwbare of twel duurzame energiecapaciteit nodig – bijna vijf keer meer dan de piekvraag in onze studie.

De overcapaciteit aan hernieuwbare energie is nodig omdat de gemiddelde capaciteitsfactoren van deze energiebronnen lager zijn in vergelijking met conventionele energiecentrales. Daarom is er een hogere capaciteit nodig om een bepaalde elektriciteitsvraag te dekken. Hetzelfde zonnepaneel in Nederland zal een lagere capaciteitsfactor hebben dan in bijvoorbeeld Spanje. De elektriciteitsvraag zo veel mogelijk door hernieuwbare bronnen worden gedekt, omdat het elektriciteitssysteem maar heel weinig CO₂ mag uitstoten.

Voor het eerst zien we ook dat er extra zonnepanelen-capaciteit wordt bijgebouwd. De reden hiervoor is dat zon (beperkt) complementair is met wind, want als de wind niet waait, is er nog wel een kans dat de zon schijnt. Dit is genoeg om in zon te investeren, in plaats van de relatief dure wind-op-zee-velden nog meer uit te bouwen.

Ook wordt er in dit scenario gebruik gemaakt van conversie-, opslag- en repowering-technologieën (dus een verhoging van de efficiëntie van energie-installaties): er wordt

aan elektrolyzers van 5 GW gebouwd. Als we kijken naar de huidige elektrolysecapaciteit, is dat een forse stap vooruit.

Bovendien zijn in het 99-procentsemissiereductiescenario nog 4,2 gigawattuur (GWh) batterijopslag en 658 GWh waterstofopslag nodig. Het gebruik van waterstof en batterijen als opslagtechnologieën is dus goedkoper dan een nog grotere overdimensionering van het hernieuwbare energieportfolio. Een deel van de elektriciteitsoverschotten wordt in batterijen opgeslagen. Een ander deel wordt vooral als waterstof opgeslagen, dat vervolgens bij elektriciteitsproductietekorten weer in stroom omgezet kan worden.

Vraag naar elektriciteit

Het is onzeker of de vraag naar elektriciteit gelijk blijft aan het vraagpatroon van 2017. Op dit moment is elektriciteit twintig procent van het totale energiegebruik, maar het wordt verwacht dat dit in de toekomst kan oplopen tot vijftig procent. Volgens schattingen zal de elektriciteitsvraag in Noord-West-Europa bijvoorbeeld met ongeveer tien procent zijn toegenomen in 2030 (World Energy Council The Netherlands, 2020).

Aan de hand van een robuustheidscheck vinden we dat de uitkomsten vergelijkbaar zijn wanneer we de vraag naar elektriciteit met tien procent verhogen. Om de extra vraag te dekken, moest er meer capaciteit bijgebouwd worden: tien procent meer voor wind of zee, rond twaalf procent meer voor zonnepanelen, en rond vijftien procent meer elektrolysecapaciteit in het 99-procentsscenario. We hebben geen rekening gehouden met grote vraagstijgingen van bijvoorbeeld meer dan vijftig procent, en met een verandering van het vraagpatroon.

Kosten

De totale systeemkosten zijn in het 99-procentsemissiereductiescenario bijna twee keer zo hoog als in het 49-procentsscenario: 8,6 miljard euro per jaar, tegen 4,7 miljard euro per jaar. In het 49-procentsemissiereductiescenario vormt brandstof voor gascentrales, met 40 procent van de totale kosten, nog steeds de grootste kostenpost – investeringen in wind op zee en wind op land zijn respectievelijk 37 en 13 procent van de totale kosten. De gemiddelde elektriciteitsprijs ligt op 44,8 euro per megawattuur.

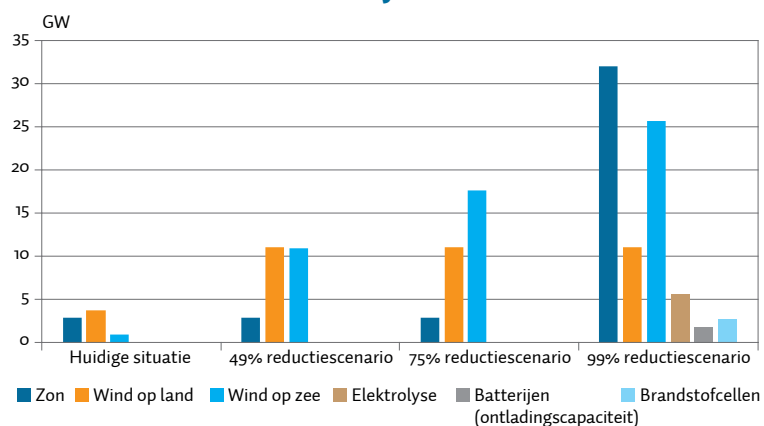
In het 99-procentsscenario verdubbelen de elektriciteitskosten bijna ten opzichte van het 49-procentsscenario, naar 82 euro per megawattuur. Daarbij vormen investeringskosten in hernieuwbare energieproductiecapaciteit rond 80 procent van de totale kosten, waarbij investeringen in wind op zee rond 50 procent van de totale systeemkosten uitmaken. De inzet van brandstofcellen en elektrolysecentrales is verantwoordelijk voor respectievelijk 10 en 5 procent van de totale kosten. De totale systeemkosten vormen een ondergrens – de kosten voor opbouw van bijvoorbeeld additionele netinfrastructuur zijn hierin nog niet meegenomen.

Conclusie en discussie

Nederland heeft, bij een emissiereductie van 99 procent, genoeg hernieuwbaar potentieel om de elektriciteitsvraag van het niveau van 2017 te dekken. Het is opmerkelijk dat Nederland een emissiereductie kan bereiken in

Optimale mix hernieuwbare energie in het Nederlandse elektriciteitssysteem¹

FIGUUR 1



¹ De figuur geeft alleen de energiemix binnen het aandeel hernieuwbare energie per scenario. Fossiele energiebronnen zoals gasgestoker centrales worden daarom niet getoond.

ESB

zijn elektriciteitssysteem van 49 en zelfs 75 procent, zonder dat er opslagtechnologieën zoals via waterstof nodig zijn. Deze zijn pas vereist bij een bijna volledig emissievrij elektriciteitssysteem.

Ons onderzoek kent een aantal beperkingen. We kijken bijvoorbeeld niet naar mogelijke belemmeringen voor de uitbouw van hernieuwbare energiebronnen, zoals burgerprotesten en de *not-in-my-backyard*-mentaliteit. Dit zou het moeilijker maken om de verschillende reductiescenario's te bereiken. Concurrerende belangen van ruimtelijk gebruik in de Noordzee zijn deels meegenomen, aangezien we de maximaal beschikbare ruimte voor wind op zee, wind op land en zonnepanelen uit onderzoeken halen waarin deze belangen zijn meegenomen.

De belangrijkste beperking is wellicht dat we hier de waarde van waterstof alleen voor het elektriciteitssysteem beoordelen, en niet voor de gehele energietransitie. Dit laten we nu echter buiten beschouwing. Waterstof heeft veelbelovende toepassingen, maar de verduurzaming van de elektriciteitssector is er dus niet een van. Doordat de kosten voor de elektriciteitssector op korte tot middellange termijn hoog zullen zijn, zal de elektriciteitssector waarschijnlijk geen grote rol gaan spelen in de waterstofontwikkeling. Dit sluit, in de nabije toekomst, andere toepassingen in sectoren zoals industrie, transport en de gebouwde omgeving niet per se uit.

Literatuur

Berger, M., D. Radu en K. Ryszka (2020) *The role of hydrogen in the Dutch electricity system – Technical report*, januari. Te vinden op <https://economics.rabobank.com/publications/2020/january/the-role-of-hydrogen-in-the-dutch-electricity-system/>

CBS (2019) *Elektriciteit en warmte; productie en inzet naar energiedrager*. CBS StatLine, te vinden op opendata.cbs.nl.

Europese Commissie (2011) *Energy Roadmap 2050*. COM(2011) 885 final, 15 december. Te vinden op ec.europa.eu.

Klimaatkoord (2019) *Klimaatkoord*, 28 juni. Te vinden op www.klimaatkoord.nl.

World Energy Council The Netherlands (2020) *Phasing out carbon: how to decarbonise North-Western Europe's energy mix in the run-up to 2050*. Te vinden op www.worldenergycouncil.nl.

Afwijkende regelgeving na Brexit kan exporteurs flink op kosten jagen

De Brexit-onderhandelingen moeten leiden tot een handelsverdrag dat vastlegt volgens welke spelregels de EU en het VK in de toekomst onderling handel zullen drijven. Het VK ziet de Europese afspraken met Canada, Australië en Noorwegen als voorbeeld. In hoeverre zou een dergelijk handelsverdrag leiden tot afwijkende regelgeving voor Nederlandse exporteurs?

IN HET KORT

- Verschillen in regelgeving tussen de EU en het VK kunnen tot hoge kosten leiden voor bedrijven die met het VK handelen.
- Voor een aanzienlijk deel van de Nederlandse export verschillen de handelsregels met de genoemde landen van die binnen de EU.
- Voor een soepele handelsrelatie met het VK in de toekomst is het van groot belang om verschillen in regelgeving te beperken.

LOE FRANSSEN

Onderzoeker bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

MARCEL VAN DEN BERG

Programmamanager Globalisering bij het CBS

MARJOLIJN JAARSMA

Senior onderzoeker en woordvoerder bij het CBS

Op 31 januari 2020 heeft het Verenigd Koninkrijk (VK) officieel de Europese Unie verlaten. Het uittredingsproces is daarna in een eenjarige overgangperiode terechtgekomen, waarin voor het VK de regels qua internationale handel nog dezelfde zijn als toen men nog tot de interne markt behoorde. Deze overgangperiode dient om te onderhandelen over een nieuwe handelsovereenkomst tussen het VK en de EU, die uiterlijk op 1 januari 2021 van kracht zal moeten worden.

Terwijl beide partijen het erover eens lijken te zijn dat over en weer instellen van handelstarieven onwenselijk is, zijn de onderhandelingen over niet-tarifaire maatregelen (NTM's) nog een heet hangijzer. De Britten willen volledige zelfbeschikking, onder Boris Johnsons adagium van *'take back control'*. Hij wil daarmee zowel de Britse producenten als consumenten beschermen in lijn met de huidige tijdgeest, recentelijk door voormalig WTO-topman Pascal Lamy omschreven als *'precautionisme'* (De Gruyter, 2020). Dit zal echter leiden tot tussen het VK en de EU afwijkende productie-, milieu- en veiligheidsstandaarden, wat hogere handelskosten met zich zal meebrengen en daardoor de bilaterale handel kan bemoeilijken.

Als de Britten nieuwe of andere eisen gaan stellen aan geïmporteerde producten, dan geeft dit een concurrentievoordeel voor Britse producenten op de thuismarkt.

Nederlandse exporteurs zullen dan niet alleen moeten voldoen aan de Europese productievereisten, maar ook aan de afwijkende regels in het VK. Tegelijkertijd zullen Britse bedrijven hun producten niet zomaar kunnen verkopen op de Europese markt, waar dan andere regels gelden.

Een voorbeeld van dergelijke productvoorschriften waar landen uiteenlopende keuzes in maken zijn autospiegels (Taub, 2010). In de VS zijn alleen platte spiegels toegestaan. In Europa zijn deze convex om de dode hoek te verkleinen. In het geval dat het VK er bijvoorbeeld voor zou kiezen ook alleen nog maar platte spiegels toe te staan, zou dit voor zowel Europese als Britse autospiegel-fabrikanten een extra handelsbelemmering betekenen.

Afwijkende regels kunnen leiden tot extra handelskosten. De OESO (2017) verdeelt de kosten als gevolg van NTM's in drie categorieën: het verzamelen van informatie over productvereisten op de doelmarkt; het aanpassen van producten om te voldoen aan de gestelde criteria; en het doorlopen van de vereiste test- en toetsingsprocedures om te bewijzen dat het product voldoet aan de gestelde eisen.

Boris Johnson heeft in een speech aangegeven dat hij Canada, Australië en Noorwegen als voorbeelden ziet voor hoe de handelsrelatie met de EU kan worden ingericht (BBC, 2020). De gevolgen van een dergelijke handelsrelatie kunnen echter aanzienlijk zijn voor zowel Britse als Europese exporteurs wanneer dat ertoe leidt dat de regelgeving in het VK gaat afwijken van de EU-regels – en daar zitten bedrijven aan beide kanten van de Noordzee niet op te wachten (Elms, 2020).

Dit artikel, dat tot stand is gekomen binnen het expertisecentrum globalisering van het CBS (2020), brengt in kaart in welke mate de Nederlandse goederenhandel met Canada, Australië en Zwitserland te maken heeft met (verschillen in) NTM's. We kijken naar Zwitserland, in plaats van het door Johnson genoemde Noorwegen. Beide landen zijn namelijk lid van de *European Free Trade Association* (EFTA), maar de omvang en samenstelling van de Nederlandse handel met Zwitserland lijkt meer op die met het Verenigd Koninkrijk dan op de Nederlandse handel met Noorwegen.

Niet-tarifaire maatregelen

De UNCTAD definieert NTM's in heel algemene termen als "andere beleidsmaatregelen dan douanetarieven, die mogelijk een economisch effect kunnen hebben op de inter-



ationale handel in goederen, veranderde hoeveelheden of prijzen of beide” (UNCTAD, 2010). De twee voornaamste product-specifieke NTM's zijn sanitaire en fytosanitaire (SPS) maatregelen en technische handelsbarrières (TBT's). SPS-maatregelen richten zich over het algemeen op het waarborgen van kwaliteit, veiligheid en milieubescherming, en op de gezondheidbescherming van dieren en planten. TBT's zijn algemener van aard, zoals productievoorschriften of de eisen met betrekking tot informatievoorziening.

Het gebruik van NTM's kan gerechtvaardigd zijn wanneer er zorgen bestaan over bijvoorbeeld de veiligheid van een product. Ze kunnen zelfs een positief effect hebben op de handel wanneer ze de kwaliteit ten goede komen, en zo het consumentenvertrouwen in het product vergroten (Timini en Conesa, 2019). Daarin onderscheiden NTM's zich van zogeheten 'niet-tarifaire barrières' (NTB's) die per definitie worden opgeworpen om handel te bemoeilijken en aldus kunnen fungeren als een 'verborgen vorm' van protectionisme (Niu et al., 2018; Ballegeer, 2019).

Wijdverbreid fenomeen

NTM's zijn een wijdverbreid fenomeen. Zo laten recente cijfers in de Internationaliseringsmonitor van het CBS zien dat 37 procent van de totale Nederlandse export te maken heeft met een SPS, en maar liefst 95 procent met een TBT (Franssen et al., 2019).

Gourdon (2018) toont dat de NTM's die de EU zelf heeft ingesteld vergelijkbaar zijn met gemiddelde importtarieven van ongeveer tien procent – waarbij er sprake is van grote verschillen tussen productgroepen. Zo zijn TBT's op de import van motorvoertuigen bijvoorbeeld te vergelijken met een importtarief van 16 procent, terwijl dit voor schoenen slechts 0,9 procent is.

Het gaat echter niet om de aanwezigheid van deze maatregelen per se, maar om het verschil in regelgeving tussen landen. Dat verschil vormt de belemmering voor exporteurs. Wanneer de regelgeving met betrekking tot productvereisten tussen landen afwijkt, is er sprake van een *regulatory distance*. De UNCTAD (Cadot et al., 2016) berekent deze afstand door te kijken naar het aandeel van alle mogelijke producten waarbij de regelgeving tussen

twee landen verschilt. Omdat deze methode onafhankelijk is van de samenstelling van de eigenlijke handel tussen twee landen, berekenen we in dit artikel ook een gewogen afstand, namelijk door te kijken naar het percentage van de bilaterale handel dat onderhevig is aan afwijkende regels.

Data en methode

De NTM-data die voor deze bijdrage zijn gebruikt, zijn afkomstig uit de TRAINS-database van UNCTAD. Deze biedt gedetailleerde informatie over het aanwezig zijn van onder andere SPS- en TBT-maatregelen voor het importeren van bepaalde producten. Deze informatie koppelen we via de zescijferige SITC-productcode aan de Nederlandse goederenexport in 2018, afkomstig van het CBS. Dit stelt ons in staat om inzichtelijk te maken aan welke regels een Nederlandse producent moet voldoen voordat deze een bepaald product naar een bepaald land kan exporteren.

Regelgeving EU en VK op dit moment gelijk

De Nederlandse export naar het VK is vrijwel volledig (voor 96 procent) onderworpen aan TBT's (tabel 1). Deze

Kerncijfers niet-tarifaire maatregelen (NTM's) ten opzichte van Nederland

TABEL 1

| | VK (EU) | | Canada | | Zwitserland | | Australië | |
|--|---------|------|--------|------|-------------|------|-----------|------|
| | SPS | TBT | SPS | TBT | SPS | TBT | SPS | TBT |
| Regulatory distance (ongewogen) | 0 | 0 | 6,8 | 23,6 | 7,6 | 21,3 | 9,8 | 21,9 |
| Regulatory distance (gewogen) | 0 | 0 | 8,4 | 40,6 | 11,5 | 27,1 | 15,6 | 29,6 |
| Percentage goederenhandel onderhevig aan NTM's | 42 | 96 | 65 | 100 | 33,7 | 70,7 | 99,8 | 99,8 |
| Gemiddeld aantal NTM's per product | 4,7 | 14,6 | 2,2 | 16,5 | 4,0 | 7,7 | 15,0 | 31,4 |
| Percentage Nederlandse exporteurs | 58,2 | 97,7 | 34,6 | 99,3 | 42,5 | 74,9 | 99,5 | 99,5 |
| Nederlandse goederenexport (mld, 2018) | 40,1 | | 3,9 | | 6,1 | | 3,1 | |
| Nederlandse dienstenexport (mld, 2018) | 25,2 | | 2,8 | | 7,0 | | 2,1 | |

ESB

maatregelen gelden echter voor alle EU-landen en dus ook voor Nederland zelf. De *regulatory distance* van Nederland tot het VK is daarmee op dit moment nul.

Ter vergelijking: van de export naar China is 'slechts' 78 procent onderworpen aan TBT's. De *regulatory distance* met China op dat gebied is volgens onze cijfers echter momenteel 20,8 procent (ongewogen). In ruim één op de vijf gevallen verschilt dus de regelgeving tussen de EU en China met betrekking tot een specifieke TBT. Als gevolg van deze afwijkende regelgeving tussen Nederland en China is de impact van TBT's op de Nederlandse export groter, ondanks dat een kleiner deel van de Nederlandse export naar China met TBT's te maken heeft dan de export naar het VK.

Afhankelijk van het handelsverdrag dat de EU en het VK sluiten, kan er straks ook een *regulatory distance* met het VK ontstaan.

Canada

Boris Johnson heeft aangegeven dat zijn voorkeur uitgaat naar een vrijhandelsakkoord in de geest van CETA, het handelsverdrag tussen de EU en Canada dat in 2017 deels in werking is getreden maar nog niet door alle lidstaten is geratificeerd. Hoewel we niet alle specifieke regels kennen

die gelden onder CETA, hebben we wel informatie over de regels die sinds 2017 gelden in het kader van de Trade Facilitation Agreement (TFA) van de Wereldhandelsorganisatie. Aangezien de regelgeving in beide verdragen niet noemenswaardig van elkaar verschilt (Ciuriak, 2018) kunnen we deze informatie als een goed ijkpunt nemen voor de handelsrelatie met Canada die Johnson als voorbeeld stelt voor het VK en de EU.

Onder deze TFA blijkt dat maar liefst 100 procent van de export van Nederland naar Canada onderhevig is aan een SPS of een TBT (tabel 1). Gemiddeld per product zijn er bijna negentien NTM's van toepassing op een product dat Canada vanuit Nederland importeert.

De ongewogen *regulatory distance* is 23,6 procent, en gewogen naar handelsstromen is deze afstand zelfs 40,6 procent. Dat betekent dus dat in vier op de tien gevallen de Canadese overheid een andere keuze dan de EU maakt wat betreft het al dan niet hanteren van een NTM. Met name met het oog op TBT's is dit beleid ingrijpend voor Nederlandse exporteurs: maar liefst 99,3 procent van hen heeft te maken met minstens één TBT waaraan moet worden voldaan alvorens zij hun waren mogen afzetten in Canada.

Als we verder inzoomen op deze TBT's (figuur 1), dan kunnen we constateren dat de verschillen per productgroep aanzienlijk zijn. Met name wat betreft de voor Nederland belangrijke productgroepen als chemische producten, machines en medische instrumenten, hanteert Canada een nadrukkelijk ander pakket TBT's dan de EU. Dit vormt een indicatie dat, met een dergelijke *regulatory distance*, een handelsrelatie tussen het VK en de EU voor Nederlandse exporteurs aanzienlijke gevolgen zou kunnen hebben.

Australië

In zijn speech gaf Johnson ook aan dat hij de manier waarop Australië zijn handel met de EU heeft geregeld als een optie ziet. De EU heeft geen handelsovereenkomst met Australië – de EU-landen handelen met Australië volgens de spelregels van de WTO.

Tabel 1 laat een behoorlijke afstand zien tussen de regels die in Australië en de EU gelden, maar deze afstand is niet veel groter dan die tot Canada. De ongewogen *regulatory distance* met betrekking tot TBT's is, met 21,9 procent, zelfs iets kleiner dan die tot Canada, maar die met betrekking tot de SPS-regels is juist groter.

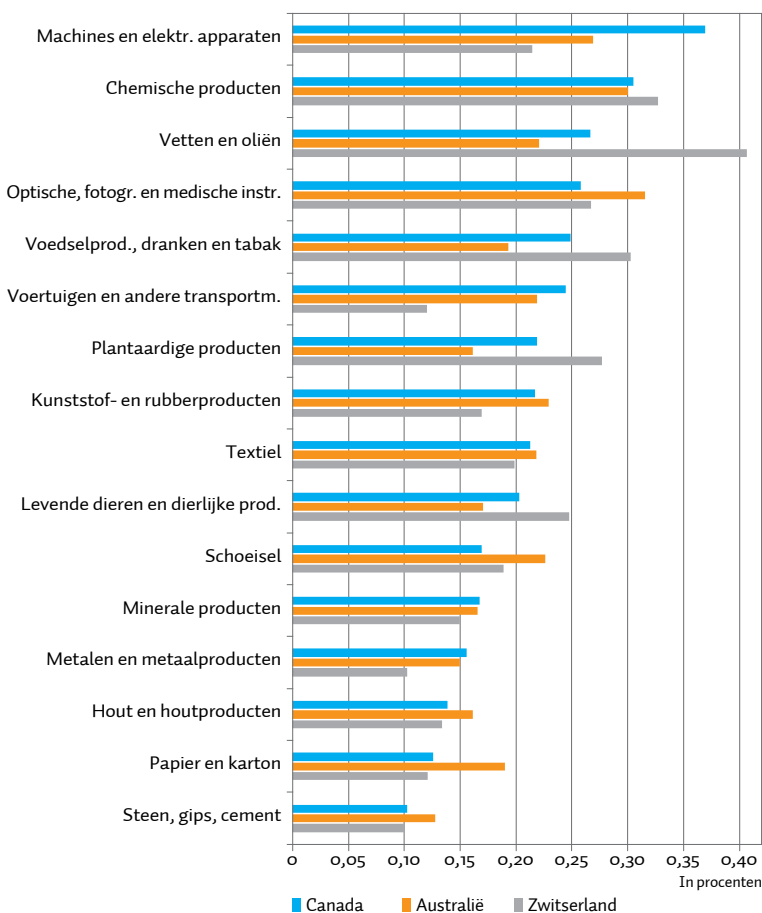
Net als bij de export naar Canada zien we ook hier dat nagenoeg alle Nederlandse exporteurs te maken hebben met NTM's wanneer ze in Australië actief zijn. Daarnaast is het vermeldenswaard dat Australië, na de VS, in de wereld de meeste SPS-regels hanteert: gemiddeld 15 per product. Ook het gemiddelde aantal TBT's per product ligt met ruim 30 zeer hoog. Daarbij valt het met name op dat, voor medische apparatuur en chemische producten, Australië andere regels hanteert dan de EU (figuur 1) – regels waaraan de Nederlandse exporteurs hun producten en eventueel hun productieproces zullen moeten aanpassen.

Zwitserland

Als laatste optie noemde Johnson in zijn toespraak Noorwegen. Noorwegen is lid van de EFTA, een handelsassociatie die is opgericht met als doel om vrijhandel te promo-

Verschillen in regels tussen EU en Canada, Australië en Zwitserland, per productgroep

FIGUUR 1



Noot: De figuur toont het aandeel van alle mogelijke producten waarbij de regelgeving met betrekking tot TBT's in 2018 verschilt (de ongewogen *regulatory distance*)

ESB

ten tussen haar eigen leden en de EU. Als zodanig biedt de EFTA een oplossing voor landen die hun onafhankelijkheid willen bewaren, maar tegelijkertijd toegang willen hebben tot de interne markt van de EU.

De EFTA-landen en de EU heffen geen importtarieven op de bilaterale handel, maar hebben wel ieder hun eigen unilaterale pakket aan regels waaraan exporteurs zich moeten conformeren. Het is daarbij aannemelijk dat deze regels in grote lijnen geharmoniseerd zijn met de EU-regels.

Om een beeld te schetsen van de mate waarin de regelgeving van de EU en EFTA-landen uiteenloopt, kijken we naar Zwitserland. Net als Noorwegen is ook Zwitserland deelnemer aan de EFTA, maar de Nederlandse handel met Zwitserland is beter vergelijkbaar met die met het VK dan onze handel met Noorwegen. Tabel 1 laat zien dat het EFTA-lidmaatschap zich vertaalt in de kleinste *regulatory distance* tot de EU van de drie besproken landen. Het verschil met Australië is echter niet groot.

Wel lijkt Zwitserland een deel van zijn regels op de EU te hebben afgestemd. Zo is het deel van de export dat onderhevig is aan NTM's aanzienlijk lager: ruim zeventig procent van de export naar Zwitserland heeft te maken met TBT-regelgeving en driekwart van de Nederlandse exporteurs heeft ermee te maken.

Ook hanteert Zwitserland relatief weinig NTM's per product, namelijk 7,7. Op productniveau valt het vooral op dat Zwitserland relatief weinig afwijkende regels hanteert ten opzichte van de EU wat betreft voertuigenimport, zeker in vergelijking met Canada en Australië (figuur 1). Aan de andere kant is er wel een grote afwijking qua regelgeving wat betreft de import van producten van natuurlijke oorsprong (zoals voedsel, dranken, plantaardige producten, levende dieren, en oliën en vetten) – een productgroep die internationaal sowieso sterk gereguleerd is (Gourdon, 2018).

Conclusie

Nederlandse exporteurs hebben veelvuldig te maken met regelgeving op het gebied productiestandaarden. Binnen de EU geldt overal dezelfde regelgeving. Met het vertrek van het VK uit de EU bestaat de kans dat het VK afwijkende regelgeving zal gaan instellen, hetgeen de bilaterale handel kan belemmeren.

Een handelsverdrag tussen de EU en het VK, naar het voorbeeld van de door Boris Johnson genoemde landen Canada, Australië en het EFTA-land Noorwegen, zou in alle gevallen leiden tot een toename van het verschil in spelregels wat betreft de handel tussen het VK en de EU. De cijfers voor Canada laten zien dat zelfs een omvangrijk handelsakkoord als CETA niet per se leidt tot een kleine *regulatory distance*. Het is aannemelijk dat de gevolgen het minst verstrekend zullen zijn als het VK een op de EFTA gebaseerde relatie zou nastreven en zijn regels grotendeels zou afstemmen op die van de EU.

Of het VK de EFTA-lijn zal volgen is echter nog maar de vraag. De aanleiding voor de Brexit was immers voor een groot deel de wens van het VK om zijn eigen regels op te kunnen stellen in plaats van deze "opgelegd te krijgen vanuit Brussel". Tegelijkertijd valt het te betwijfelen of het VK door de Brexit überhaupt aan 'Brussel' zal weten te ontsnappen. Immers, vanwege de enorme afzetmarkt die

de EU behelst, stemmen ook veel niet-EU-landen hun handelsregels inmiddels af op die van de EU – een verschijnsel dat bekend staat als 'het Brussel-effect' (Bradford, 2020).

Voor een soepel verloop van de bilaterale handel met het VK is het hoe dan ook van belang dat er goede aanvullende afspraken worden gemaakt over niet-tarifaire maatregelen. Een goed voorbeeld van zo'n afspraak in het CETA-akkoord is de clausule omtrent de wederzijdse conformiteitsbeoordelingen (Shepherd en Peters, 2020). Door deze clausule hoeven bedrijven niet twee keer te bewijzen dat ze aan de NTM's hebben voldaan, maar wordt de beoordeling van de Europese instanties door de Canadese overgenomen – en vice versa. Dergelijke clausules kunnen het negatieve effect van een grotere *regulatory distance* verkleinen.

Daarnaast is het van groot belang dat er snel duidelijkheid komt. Boris Johnson lijkt zich daarvan bewust te zijn, aangezien hij de deadline voor een handelsdeal al vastgesteld heeft op 31 oktober. Ondanks de coronacrisis heeft Johnson duidelijk aangegeven niet van die deadline af te willen wijken. De vraag blijft echter of het mogelijk zal zijn om nog vóór die tijd een uitgebreid handelsverdrag uit te werken. Aan de onderhandelaars resteert dan ook de taak om een juiste afweging te maken tussen het zo vroeg mogelijk verschaffen van duidelijkheid, maar tegelijk nog wel voldoende tijd over te houden om een verdrag op te stellen dat de toekomstige handelskosten zo veel mogelijk minimaliseert.

Literatuur

- Ballegeer, D. (2019) De verfijnde trucs van het protectionisme. *Het Financieel Dagblad*, 15 oktober.
- BBC (2020) *Boris Johnson: we want a Canada-style free trade deal*. Toespraak te vinden op www.bbc.com, 3 februari.
- Bradford, A. (2020) *The Brussels effect: how the European Union rules the world*. New York: Oxford University Press.
- Cadot, O., A. Asprilla, J. Gourdon et al. (2015) *Deep regional integration and non-tariff measures: a methodology for data analysis*. UNCTAD Research Study Series, 69.
- CBS (2020) *Dossier Globalisering*. Te vinden op cbs.nl.
- Ciuriak (2018) *The impact of the EU-Canada Comprehensive and Economic Trade Agreement on the UK*. Ciuriak Consulting, januari. Rapport te vinden op www.gov.uk.
- Elms, D. (2020) *Regulatory divergence: a business nightmare*. Asian Trade Centre, 10 januari. Te vinden op asiantradecentre.org.
- Franssen, L., T. Notten en J. Rooyackers (2019) Handelspolitiek: barrières en verdragen. In: M. Jaarsma en A. Lammertsma (red.) *Internationaliseringsmonitor 2019-IV: kwaliteitseisen in handelsbeleid*. CBS. Te vinden op longreads.cbs.nl.
- Gourdon, J. (2018) *Estimating ad-valorem equivalent of non-tariff measures: combining price-based and quantity-based approaches*. Parijs: OECD Publishing.
- Gruyter, C. de (2020) Barrières om je burgers te beschermen. *NRC Next*, 11 mei.
- Niu, Z., C. Liu, S. Gunesssee en C. Milner (2018) Non-tariff and overall protection: evidence across countries and over time. *Review of World Economics*, 154(4), 675–703.
- OESO (2017) *International regulatory co-operation and trade: understanding the trade costs of regulatory divergence and the remedies*. Parijs: OECD Publishing.
- Shepherd, B. en R. Peters (2020) *Brexit beyond tariffs: the role of non-tariff measures and the impact on developing countries*. UNCTAD Research Paper, 42.
- Taub, E.A. (2010) *In defense of convex driver's-side mirrors*. Tekst te vinden op wheels.blogs.nytimes.com.
- Timini, J. en M. Conesa (2019) Chinese exports and non-tariff measures: testing for heterogeneous effects at the product level. *Journal of Economic Integration*, 34(2), 327–345.
- UNCTAD (2010) *Non-tariff measures: Evidence from selected developing countries and future research agenda*. Genève: UNCTAD.

Een werkbaar alternatief voor het toeslagenstelsel

Alle partijen in de Tweede Kamer willen van het hopeloos vastgelopen toeslagenstelsel af, maar simpelweg afschaffen is geen optie. Toeslagen vormen voor veel mensen een onmisbaar inkomen. D66 laat zien hoe een alternatief eruitziet kan zien.

IN HET KORT

- Een verzilverbare heffingskorting, gratis kinderopvang, lagere zorgpremie en hoger minimumloon kunnen toeslagen vervangen.
- Met deze alternatieven voor de toeslagen, wordt het stelsel eenvoudiger en levert werken meer op.
- De overgang naar een nieuw stelsel vergt verder onderzoek naar de gevolgen voor de uitvoering en voor flankerend beleid.

STEVEN VAN WEYENBERG

Lid van de Tweede Kamer namens D66

HENK JAN OOSTERHUIS

Politiek secretaris bij D66

DORIEN BLOMMERS

Beleidsmedewerker bij D66

ROBERT WITSCHGE

Beleidsmedewerker bij D66

Het kabinet-Balkenende II van CDA, VVD en D66 besloot in 2003 tot het stroomlijnen van de inkomensafhankelijke regelingen. De coalitie wilde het stelsel transparanter maken, uitvoeringskosten verminderen en de armoedeval aanpakken (Algemene Rekenkamer, 2019a). Dit resulteerde in 2005 in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.

Bij de vormgeving werd veel waarde gehecht aan gerichtheid en stiptheid, ten koste van zekerheid en begrijpelijkheid. Door de hoge, vooraf uitgekeerde voorschotten is het risico op terugvordering en schuldenproblematiek echter groot. Zo wordt bijna de helft van alle toeslagen na afloop bijgesteld: 1,5 miljoen mensen krijgen achteraf nog geld van de overheid, en 2,3 miljoen mensen moeten de ontvangen toeslag geheel of gedeeltelijk terugbetalen. Maar liefst 300.000 van hen krijgen daarom een dwanginvordering, en ruim 555.000 huishoudens doen er langer dan twee jaar over om weer zonder toeslagschulden te zijn (Algemene Rekenkamer, 2019b). De inschatting is dat tien procent van de huishoudens bewust of onbewust geen gebruik maakt van toeslagen, terwijl men daar wel recht op heeft; bij bijvoorbeeld de zorgtoeslag gaat dat om 250.000 huishoudens.

Daarnaast pakken de toeslagen slecht uit voor mensen die de stap naar werk zetten of vanuit een deeltijd baan meer uren gaan werken. Dit komt vooral door de afbouwpaden in de zorg- en huurtoeslag. Met name inkomens tussen de 20.000 en 35.000 euro kunnen netto soms fors minder overhouden als ze meer gaan verdienen; zie figuur 1 en Koot en Gielen (2019). Tijdens de coronacrisis speelde dit in de zorg een grote rol: de Sociaal-Economische Raad gaf aan dat het voor veel zorgprofessionals onduidelijk is of meer uren werken ze wat gaat opleveren (SER, 2020).

Na vijftien jaar toeslagen is de conclusie daarom dat het stroomlijnen niet is gelukt: het stelsel is allesbehalve eenvoudig, begrijpelijk en uitvoerbaar, zie ook Fransman (2020a). Duidelijk is dat belastinggeld onnodig wordt rondgepompt, de stap naar (meer) werk nog steeds wordt ontmoedigd, en dat het stelsel zeer complex is en leidt tot een aanzienlijk niet-gebruik, terugvorderingen en zelfs problematische (toeslag)schulden. Met als absoluut dieptepunt de toeslagenaffaire, die weliswaar het gevolg is van zeer ernstig en verwijtbaar handelen van de Belastingdienst, maar waarbij ook de ‘harde vormgeving’ van het stelsel een belangrijke rol speelt. Hoogste tijd daarom voor een alternatief – dat we in dit artikel presenteren.

Zoektocht alternatief

Een oplossing is niet makkelijk te vinden. De doelstellingen van de toeslagen zijn nog steeds belangrijk, namelijk om lage inkomens te ondersteunen bij het betalen van de huur en de kosten voor het gebruik van zorg en kinderopvang. Daarbij heeft de kinderopvangtoeslag als extra doel dat ouders arbeid en zorg beter kunnen combineren en kinderen zich goed kunnen ontwikkelen.

Toeslagen zijn voor veel mensen een onmisbaar deel van het inkomen. Voor huishoudens met een inkomen lager dan het minimumloon maken toeslagen gemiddeld dertien procent van het netto-maandinkomen uit (Algemene Rekenkamer, 2019a). Het rapport *IBO toeslagen* (Ministerie van Financiën, 2019) schetst een voorbeeld van een bijstandsgerechtigde alleenstaande ouder van wie het inkomen voor 59 procent uit toe- en bijslagen bestaat.

Ook hebben alternatieven vaak zeer negatieve werkgelegenheidseffecten. Zo leidt de doorrekening van de door Forum voor Democratie vormgegeven stelselherziening tot een verlies van 3,3 procent werkgelegenheid – bijna een kwart miljoen voltijdsbanen (CPB, 2020c). De varianten van het basisinkomen in *Kansrijk armoedebeleid* (CPB en SCP, 2020) resulteren in een verlies van 6,4 tot 8,3 procent aan werkgelegenheid. Dit loopt op tot meer dan 600.000 voltijdsbanen.

Binnen het stelsel zijn er geen oplossingen denkbaar die deze problemen geheel wegnemen (Ministerie van Financiën, 2020a). Een oplossing zal dus ook buiten het toeslagenstelsel gevonden moeten worden. In de zoektocht daarvoor zijn de afgelopen maanden veel behulpzame artikelen, ontwerpen, bouwstenen en onderzoeken verschenen (CPB, 2020a; Cnossen en Jacobs, 2020; Ministerie van Financiën, 2019; 2020a; 2020b). Zo noemt Fransman (2020b) een uitkeerbare heffingskorting, het verlagen van de zorgpremie en het verhogen van het wettelijk minimumloon.

Uitgangspunten afschaffing toeslagenstelsel

Ons alternatief heeft drie economisch onderbouwde uitgangspunten: het delen van welvaart, het belonen van de prestatie en een eenvoudiger, begrijpelijk stelsel. Het delen van welvaart betekent concreet dat de mediaan van de laagste inkomensgroep er niet op achteruit mag gaan. Dit is belangrijk, omdat inkomensongelijkheid een negatief effect op economische groei heeft (Cingano, 2014) en omdat de wens om lage inkomens te ondersteunen politiek breed gedeeld wordt. Het enkel afschaffen van toeslagen doet geen recht aan de groep van wie de toeslagen op dit moment een cruciaal inkomensbestandsdeel vormen.

Het belonen van de prestatie betekent concreet dat de stap naar werk of meer uren werk zal moeten gaan lonen, met name voor hen met een bruto-inkomen tussen de 20.000 en 35.000 euro, waar nu de marginale druk zo knelt (figuur 1). Ook moet het totale effect op de werkgelegenheid verdedigbaar zijn, zodat negatieve werkgelegenheidseffecten te compenseren zijn met flankerend beleid, zoals investeringen in om- en bijscholing. We doen dit, omdat de belasting op arbeid een van de meest versturende belastingen is (Akgun et al., 2017; Nguyen et al., 2017) en bij te hoge tarieven een armoedeval dreigt.

Een begrijpelijker stelsel betekent dat geld niet langer via de portemonnee van mensen wordt rondgepompt. Het huidige stelsel dat werkt met voorschotten die achteraf worden vastgesteld is ingewikkeld en sluit niet goed aan bij het doenvermogen met name voor mensen die de toeslagen het meest nodig hebben. Dit is belangrijk omdat tegenslag of schaarste in een huishouden (armoede, schulden) kan leiden tot stress en overbelasting, en kan resulteren in verkeerde keuzes of beslissingen die worden uitgesteld (WRR, 2017).

Het voorstel

Op basis van deze uitgangspunten bevat ons alternatief zes hoofdelementen die het samen mogelijk maken om de toeslagen af te schaffen, voldoende inkomensondersteuning te bieden, en om de stap naar werk en meer uren werk lonender te maken. Tabel 1 geeft daarbij de ex-ante budgettaire effecten van deze maatregelen weer op basis van een inschatting van het Centraal Planbureau (CPB, 2020b), waarbij de letters corresponderen met de tussenkoppen.

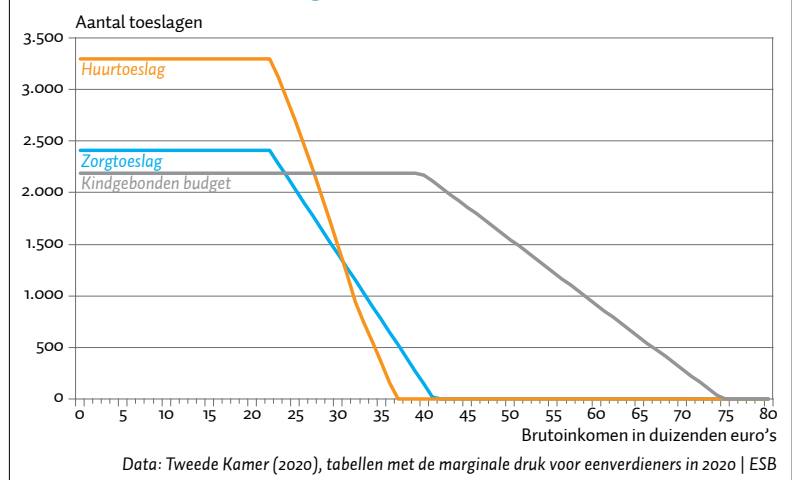
Verzilverbare heffingskorting vervangt toeslagen (A)
Iedereen ontvangt een vast maandelijks bedrag via de belasting, onafhankelijk van het inkomen. Het gaat per jaar om 2.600 euro voor paren, 3.600 euro voor alleenstaanden, 7.000 euro voor alleenstaande ouders en 2.300 euro per kind (voor maximaal drie kinderen). Dit bedrag wordt via een vooraangifte van de inkomstenbelasting afgetrokken van de belasting of uitgekeerd als iemand onvoldoende inkomsten heeft. Daarmee is deze verzilverbare heffingskorting vergelijkbaar met een negatieve inkomstenbelasting: beneden een bepaald inkomen ontvangen huishoudens een bedrag. De huurtoeslag, zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderbijslag worden afgeschaft.

Kinderopvang als gratis voorziening (B)

De kinderopvang wordt een gratis voorziening. Elk kind tot vier jaar kan vier dagen per week gratis naar de kinderop-

Afbouwpaden toeslagen

FIGUUR 1



Voorstel D66 in miljarden euro's in 2025

TABEL 1

| Categorie | Bedrag (miljard euro's) |
|---|-------------------------|
| Uitgaven | -10,4 |
| Afschaffen huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderbijslag (A) | -17,0 |
| Verhogen minimumloon en halve koppeling uitkeringen (E) | 3,4 |
| Gratis kinderopvang en afschaffen kinderopvangtoeslag (B) | 3,2 |
| Lasten | -19,5 |
| Introductie verzilverbare heffingskorting (A) | -39,2 |
| Verlagen nominale zorgpremies (D) | -11,8 |
| Verhogen tweede en derde schijf inkomstenbelasting (F) | 9,4 |
| Afschaffen hypotheekrenteaftrek (C) | 8,8 |
| Fiscaliseren van de AOW-premie (voor 87,5%) (F) | 5,3 |
| Snellere afbouw arbeidskorting (F) | 1,9 |
| Verlagen aangrijpingspunt toptarief (F) | 1,7 |
| Aftoppen mkb-winstvrijstelling (F) | 0,8 |
| Verplichte opbouw pensioenpremies beperken tot maximumdagloon (F) | 0,5 |
| Beperken dertigprocentsregeling tot WNT-norm (F) | 0,2 |
| Invoeren OZB-gebruikersdeel (F) | 3,0 |
| Totaal EMU-saldo, ex ante | -9,1 |

Bron: CPB (2020b) | ESB

vang, en alle kinderen tussen de vier en twaalf jaar kunnen elke weekdag tussen 8 en 18 uur terecht bij de buitenschoolse opvang. De kinderopvangtoeslag wordt afgeschaft.

Afschaffen hypotheekrenteaftrek en huurtoeslag (C)

Net als de huurtoeslag wordt ook de subsidie voor koopwoningen (de hypotheekrenteaftrek) volledig afgebouwd. Het wegnemen van deze verstoringen is, naast maatregelen om de bouw te stimuleren, een van de meest effectieve maatregelen om tekorten op de woningmarkt structureel te verminderen (CPB, 2020d).

Halveren nominale zorgpremie (D)

De zorgpremies worden gehalveerd. Dat maakt het voor huishoudens makkelijker om de zorgpremie te betalen, en vermindert de noodzaak van zorgtoeslag. De zorgverzekeraars worden hiervoor gecompenseerd, maar de inrichting van het zorgstelsel wordt niet gewijzigd.

Hoger minimumloon en hogere uitkeringen (E)

Het minimumloon wordt met tien procent verhoogd, de uitkeringen met vijf procent. Mensen kunnen dan zelf zonder hulp makkelijker hun vaste lasten betalen.

Verschuiving van lasten (F)

Het voorstel bevat aanvullende maatregelen die van invloed zijn op de belasting van inkomen en arbeid. Deze maatregelen maken het mogelijk om voorstellen als gratis kinderopvang en de verzilverbare heffingskorting te financieren.

Voor mensen met een uitkering of een laag tot middeninkomen gaat werken meer lonen

Ook met de aanvullende maatregelen verslechteren de overheidsfinanciën door dit pakket. Om te voorkomen dat de rekening bij toekomstige generaties wordt neergelegd, pleit D66 voor een verschuiving van lasten, bijvoorbeeld naar het beter beprijzen van vervuiling en het aanpakken van belastingconstructies. Zulke maatregelen hebben we niet in dit pakket opgenomen om de reikwijdte van dit toch al brede pakket te beperken. Ook biedt dit andere partijen ruimte om deze in te vullen.

Afwegingen

In de keuze voor dit voorstel hebben we ons door een aantal afwegingen laten leiden. Zo is het louter verlagen van belastingtarieven onvoldoende om lage inkomens te ondersteunen. Nu betaalt deze groep namelijk vaak geen of weinig belasting over het inkomen. Een verzilverbare heffingskorting zou lage inkomens wel kunnen ondersteunen.

Ook kiezen we ervoor om de hoogte van de heffingskorting onafhankelijk te maken van het inkomen. Een inkomensafhankelijke heffingskorting is minder gericht, maar beter te begrijpen en heeft als voordeel dat schommelingen in het inkomen niet tot terugvorderingen leiden. Mensen komen daardoor minder snel in de knel en het scheelt ook in de uitvoering, bijvoorbeeld omdat de Belastingdienst een stuk minder bijstellingen hoeft uit te voeren. Dit zijn argumenten die ook terugkomen in pleidooien voor het basisinkomen, maar anders dan het basisinkomen vervangt de verzilverbare heffingskorting alleen de toeslagen en niet de sociale zekerheid, zoals uitkeringen en de bijstand doen.

Om het budgettair beslag van deze verzilverbare heffingskorting te verminderen, hebben we gezocht naar manieren om mensen in de laagste inkomensgroepen te ondersteunen, zonder dat dit weer tot een sterke armoedeval zou leiden. Dat is wat een verhoging van het sociaal minimum met een dubbel zo grote verhoging van het minimumloon doet. Deze maatregelen hebben een kleiner budgettair beslag dan een even grote verhoging van de verzilverbare korting. Maar daar staat wel tegenover dat deze maatregelen

beperkte negatieve arbeidsmarkteffecten kunnen hebben. Recent onderzoek (CPB, 2020e) schat dat deze arbeidsmarkteffecten echter kleiner zijn dan eerder gedacht.

Een ander vraagstuk was of we de verzilverbare heffingskorting aan het individu of aan het huishouden zouden moeten toewijzen. We kiezen voor het huishouden omdat het bij toewijzing aan het individu heel lastig is om zonder hoge kosten de inkomenseffecten van de huidige toeslagen te benaderen. Ook maakt toewijzing aan het individu het minder aantrekkelijk voor de minstverdienende partner om (meer) te gaan werken.

Effecten

Het CPB heeft de effecten van ons alternatief doorgerekend (CPB, 2020b) op koopkracht, werkgelegenheid en op de ontwikkeling van de overheidsuitgaven en lasten. Het planbureau geeft aan dat deze economische effecten, gezien de grootte van het voorstel, met meer dan de gebruikelijke onzekerheid zijn omgeven. Belangrijk is ook dat dit nu nog de ex-ante-effecten zijn. Dat betekent dat de doorwerking van maatregelen, bijvoorbeeld via het loongebouw en via de koopkracht, niet is meegenomen.

Op inkomen

Met dit voorstel gaan de lagere en middeninkomens er het meest op vooruit en onder werkenden de lagere en lagere middeninkomens. De grote groep voor wie inkomensondersteuning belangrijk is, wordt gecompenseerd voor het afschaffen van de toeslagen, met name door de nieuwe heffingskorting, de verlaging van de nominale premie en de verhoging van het wettelijk minimumloon. Door het tweeschijvenstelsel te vervangen door een progressieve inkomstenbelasting met meerdere schijven, verschuift een deel van de belastingdruk naar de hogere inkomens.

De verschillen binnen inkomensgroepen kunnen door de omvang van de stelselwijziging groot zijn. Binnen de laagste inkomensgroep gaan bijvoorbeeld mensen die nu recht hebben op het maximale bedrag van alle toeslagen, maar die geen werk of uitkering hebben, er op achteruit. Bij de uitwerking van een nieuw stelsel zal daarom gekeken moeten worden naar de ondersteuning voor deze mensen – zeker in de overgangsfase als nog niet alle voordelen van het nieuwe stelsel zichtbaar zijn. Een belangrijk aandachtspunt is bijvoorbeeld hoe we tijdens de transitie de groep kunnen ondersteunen die nu relatief veel huurtoeslag ontvangt.

Op werkgelegenheid

Het wordt aantrekkelijker voor mensen met een uitkering of een laag tot middeninkomen om meer te gaan werken omdat zij de verzilverbare heffingskorting niet verliezen en het minimumloon harder dan de uitkeringen stijgt. Tegelijkertijd hebben de lagere nominale zorgpremies en een progressiever belastingstelsel een negatief effect. Per saldo neemt de structurele werkgelegenheid volgens het model van het CPB met circa 0,6 procent af.

Ons voorstel leidt daarmee tot veel kleinere negatieve effecten dan andere voorstellen die ook gericht zijn op het wegnemen van de zorgen over en de problemen van het huidige toeslagenstelsel. Dit neemt niet weg dat het bij de verdere uitwerking van dit voorstel belangrijk is om het ver-

lies aan werkgelegenheid te compenseren met flankerend beleid en zo het aantal banen te bevorderen.

Op kansengelijkheid en ontwikkeling

De beschikbaarheid van gratis kinderopvang kan bijdragen aan meer kansengelijkheid en een toename van het gebruik van deze voorziening, ook als een van de ouders bijvoorbeeld niet werkt (Havnes en Mogstad, 2015; Van Huizen en Plantenga, 2018). Hierdoor groeien kinderen samen op en leren ze van elkaar. Dit werkt vooral goed bij kinderen met een risico op achterstand – omdat ze op jonge leeftijd in een *taalrijke* en stimulerende omgeving terecht komen. Hoe jonger kinderen zijn als de achterstanden worden aangepakt, des te beter de achterstanden weer worden ingelopen, of zelfs ongedaan kunnen worden gemaakt (Heckman en Masterov, 2007). De gratis kinderopvang pakt ook goed uit voor de hogere inkomens – vaak tweeverdieners met kinderen.

Budgettaire beeld

In totaal wordt er met dit voorstel 100 miljard euro verschoven. De overheidsuitgaven nemen af met 10,4 miljard, en de lasten met 19,5 miljard. Dit is een gevolg van een lastenverlichting binnen werk en inkomen van 22,4 miljard en van een stijging van de lasten op vermogen en winst van 3 miljard. Deze lastenverlichting komt geheel bij de gezinnen terecht. Ex ante leidt dit voorstel per saldo tot een tekort van 9,1 miljard euro. Het CPB geeft aan dat dit tekort verandert wanneer er rekening wordt gehouden met doorwerkingseffecten, en wijst specifiek op de verhoging van het wettelijk minimumloon. Het EMU-saldo verbetert namelijk met ruim één miljard euro door belastinginkomsten over de hogere uitkeringen. Daarmee blijft een bedrag van circa 8 miljard euro aan invulling over. Deze inschatting gaat uit van directe invoering in 2025, terwijl het waarschijnlijk verstandiger is om zulke grote wijzigingen stapsgewijs in te voeren.

Aanvullende effecten

Het CPB heeft de effecten van dit voorstel op armoede, schulden en de woningmarkt niet apart doorgerekend. Maar de recente studie naar armoedebeleid (CPB en SCP, 2020) laat zien dat, naar verwachting, de maatregelen uit het voorstel armoede zullen terugdringen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de extra inzet op voorschoolse educatie, het verhogen van het minimumloon, het verhogen van uitkeringen en de verzilverbare heffingskorting. Daarnaast worden, met het afschaffen van de toeslagen, de schulden als gevolg van terugvorderingen gereduceerd. Ook de maatregelen op de woningmarkt, zoals het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek en de huurtoeslag, leiden naar verwachting tot minder verstoringen en meer ruimte voor bijvoorbeeld de middenhuur (CPB, 2020d). Ten slotte heeft dit voorstel ook kwalitatieve effecten. Zo is het voorgestelde stelsel begrijpelijker. Het gedoe en de stress bij het aanvragen van een toeslag verdwijnt. Dit draagt bij aan het verbeteren en herstellen van het vertrouwen in de overheid.

Conclusie en vervolg

Het huidige toeslagstelsel is failliet en aan vervanging toe. Met ons alternatieve voorstel laten we zien dat het

afschaffen van toeslagen mogelijk is op een manier die lagere inkomens goed ondersteunt en de stap naar werk en meer werk beter beloont.

Aanvullend onderzoek is nodig, bijvoorbeeld naar het precieze verloop van de marginale druk, de rol van levensgebeurtenissen, de preciezere effecten voor verschillende groepen, de gewenste fasering en timing, en het flankerende beleid. Tijdens de overgangsfase is het nodig om de mensen te ondersteunen die naar verwachting met de grootste effecten te maken zullen krijgen, zoals de groep die nu relatief veel huurtoeslag ontvangt. Ook moeten de gevolgen voor de uitvoering door de Belastingdienst op korte en lange termijn worden getoetst.

Het is belangrijk dat verschillende partijen, politiek, beleidseconomen of toeslagontvangers, al in de aanloop naar verkiezingen en een formatie, aan een dergelijk breed gedragen alternatief werken – zodat we geen tijd verliezen bij de transitie naar een eenvoudiger, begrijpelijker en lonender toeslagen- en belastingstelsel. Daartoe is dit artikel een uitnodiging.

Literatuur

- Akgun, O., D. Bartolini en B. Cournède (2017) *The capacity of governments to raise taxes*. OECD Economics Department Working Paper, 1407.
- Algemene Rekenkamer (2019a) *15 jaar toeslagen*.
- Algemene Rekenkamer (2019b) *Toeslagen terugbetalen*. Rapport te vinden op www.rekenkamer.nl.
- Cingano, F. (2014) *Trends in income inequality and its impact on economic growth*. OECD Social, Employment and Migration Working Paper, 163.
- Crossen, S. en B. Jacobs (red.) (2019) *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB.
- CPB (2020a) *Kansrijk belastingbeleid*, april.
- CPB (2020b) *Doorrekening plannen socialezekerheids- en belastingstelsel D66*.
- CPB (2020c) *Doorrekening stelselherziening socialezekerheids- en belastingstelsel FvD*, februari.
- CPB (2020d) *Kansrijk woonbeleid: update*, juni.
- CPB (2020e) *Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update minimumloonbeleid*, april.
- CPB en SCP (2020) *Kansrijk armoedebeleid*, juni.
- Fransman, R. (2020a) *Schaf de toeslagen af*. ESB Blog, 28 januari.
- Fransman, R. (2020b) *Zo kunnen we de toeslagen afschaffen*. ESB Blog, 30 januari.
- Havnes, T. en M. Mogstad (2015) *Is universal child care leveling the playing field?* *Journal of Public Economics*, 127, 100–114.
- Heckman, J.J. en D.V. Masterov (2007) *The productivity argument for investing in young children*. *Review of Agricultural Economics*, 29(3), 446–493.
- Huizen, T. van, en J. Plantenga (2018) *Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments*. *Economics of Education Review*, 66, 206–222.
- Koot, P. en M. Gielen (2019) *Naar eenvoudigere inkomensafhankelijke regelingen*. In: S. Crossen en B. Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB, p. 190–200.
- Ministerie van Financiën (2019) *IBO toeslagen deelonderzoek 1: Eenvoud of maatwerk*, 28 oktober. Rapport te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Ministerie van Financiën (2020a) *IBO toeslagen deelonderzoek 2: Eenvoud of maatwerk*, 10 januari. Rapport te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Ministerie van Financiën (2020b) *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, 18 mei. Syntheserapport te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Nguyen, A.D.M., L. Onnis en R. Rossi (2017) *The macroeconomic effects of income and consumption tax changes*. The University of Sheffield, Department of Economics, Working Paper, 2017008.
- SER (2020) *Zorg voor de toekomst: over de toekomstbestendigheid van de zorg*. SER Verkenning, 20/02.
- Tweede Kamer (2020) *Bijlage 1a: tabellen marginale druk*. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- WRR (2017) *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid*. WRR-rapport, 97.

Stille vastgoedreserve geeft gemeenten financiële ruimte

Gemeenten krijgen steeds meer taken toebedeeld op het terrein van zorg, veiligheid en verduurzaming, maar hebben daarvoor slechts beperkte financiële middelen. De inzet van het gemeentelijk vastgoed als 'stille' reserve biedt mogelijkheden voor meer bestedingsruimte binnen de gemeentelijke financiën.

IN HET KORT

- Het inzetten van stille reserves kan de bestedingsruimte van gemeenten potentieel met vijf miljard euro vergroten.
- Daarvoor is meer inzicht in de omvang van het gemeentelijk vastgoed en een uniforme verslaglegging daarvan noodzakelijk.

PAUL MOOIJ

Senior projectmanager bij abcnova en voormalig investment manager bij de Gemeente Amsterdam

WIM

VAN DER POST
Programmamanager en onderzoeker aan de Amsterdam School of Real Estate (ASRE)

MARTIJN DRÖES

Universitair docent aan de UvA en de ASRE

Gemeentebudgetten staan steeds meer onder druk, als gevolg van meer gemeentelijke taken, zoals de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de decentralisatie van zorgtaken. Daarbovenop komt nog de noodzaak tot verduurzaming. De huidige coronacrisis doet de financiële situatie van gemeenten ook geen goed (NOS, 2020). Daarnaast zijn de gemeentelijke budgetten afgelopen jaren als gevolg van bezuinigingen vijftien procent gekrompen, en lopen de tekorten verder op.

Tegelijkertijd benutten gemeenten onvoldoende hun vastgoed als reserve voor financiële tegenvallers. Daardoor laten gemeenten kansen liggen om hun bestedingsruimte te vergroten. Wat is er nodig om deze reserves in te zetten?

Stille reserves bij gemeentelijk vastgoed

Gemeenten houden vermogen aan om financiële risico's in de bedrijfsvoering op te vangen. Het gaat dan onder andere om algemene reserves, de post onvoorzien en om onbenutte belastingcapaciteit. Samen vormen zij de weerstandscapaciteit van gemeenten. De benodigde capaciteit bepalen gemeenten zelf op basis van hun risicoprofiel. De weerstandscapaciteit wordt bepaald door de gekapitaliseerde risico's die de gemeente loopt, te delen door het beschikbare weerstandsvermogen. Het streven is een ratio van ten minste 1, zodat de beschikbare capaciteit aansluit bij de daadwerkelijke risico's.

Inzet van de stille reserve

Door gebruik te maken van gemeentelijk vastgoed in het weerstandsvermogen is er een lagere algemene reserve nodig

en blijven er dus financiële middelen over voor andere doeleinden. Dat gebeurt bij gemeenten nog op zeer kleine schaal.

Het aanwenden van vastgoed als een zogenaamde 'stille' reserve is mogelijk door het verschil tussen de marktwaarde en de boekwaarde van het vastgoed te gebruiken als buffer. Dat kan als de marktwaarde hoger is dan de boekwaarde, wat dikwijls het geval is. Gemeenten hebben echter nauwelijks zicht op de marktwaarde van het vastgoed.

Sterk gestegen boekwaarde

Gemeenten hebben veertig miljoen vierkante meter aan vastgoed. Qua omvang is dat gelijk aan de gehele Nederlandse kantorenmarkt - een markt van ruwweg 108 miljard euro (Rabobank, 2019). Inzicht in de marktwaarde van gemeentelijk vastgoed ontbreekt echter. Gemeenten rapporteren alleen de boekwaarde, dit is de waarde die tot stand komt door de historische kostprijs te verminderen met de afschrijvingen. Tussen 2005 en 2017 steeg de boekwaarde van 15 naar 25 miljard euro (CBS, 2019). Vastgoed is daarmee een belangrijk deel van de gemeentelijke balans; het aandeel van vastgoed op de totale gemeentelijke balans is in die jaren toegenomen van twintig naar dertig procent.

Type vastgoed in de stille reserve

Niet al het vastgoed op de balans kan worden ingezet ingezet als reserve. Om vastgoed in te zetten als stille reserve moet het relatief gemakkelijk liquide te maken zijn. Als het weerstandsvermogen aangesproken moet worden, zal het ingezette vastgoed namelijk tegen de marktwaarde moeten worden verkocht. De boekwaarde moet dan afgewaardeerd worden. Het verschil tussen de marktwaarde en de boekwaarde blijft dan over om de verdere risico's te bekostigen.

De vastgoedportefeuille is vaak historisch gegroeid en kent daarbij drie doelen. Ten eerste wordt vastgoed gebruikt om beleidsdoelen te realiseren, bijvoorbeeld voor kunst, cultuur, sport, onderwijs, jeugd en zorg. Ten tweede bezitten gemeenten vastgoed voor de huisvesting van de eigen organisatie. En ten derde hebben gemeenten ook vastgoed dat geen beleids- of organisatie doel dient.

De eerste categorie betreft veelal incurante gebouwen waarvan het bepalen van de marktwaarde discutabel is omdat een gemeente vaak de enige afnemer van dit vastgoed is. De tweede categorie bestaat voor het grootste deel uit courante kantoorgebouwen. De laatste categorie bestaat uit courant en incurant vastgoed zonder beleidsdoel. In geval de buffer in de stille reserve bij verkoop geëffectueerd moet worden, zal er vooral bij de eerste categorie een effect zijn op de gemeentelijke bedrijfsvoering. Dat is binnen de verslagleggingskaders van de gemeente niet toegestaan. Dat

leidt ertoe dat slechts courante kantoorgebouwen (categorie twee) en gebouwen zonder beleidsdoel (categorie drie) geschikt zijn om in te zetten als stille reserve.

Schatting omvang bruikbare stille reserves

Gezien het gebrek aan inzicht in de marktwaarde, kan de grootte van de stille reserve slechts bij benadering vastgesteld worden. In 2011 werd de marktwaarde van gemeentelijk vastgoed geschat op 33 miljard euro (Teuben, 2011), 65 procent boven de boekwaarde van 20 miljard. Voor deze bepaling zijn data gebruikt van 3.750 gemeentelijke vastgoedobjecten waarvan zowel de marktwaarde als de WOZ-waarde bekend was.

De boekwaarde van het gemeentelijk vastgoed is in de periode 2011–2017 met 5 miljard euro gestegen. Als we uitgaan van een marktwaarde van 65 procent boven de boekwaarde, dan heeft de gemeentelijke portefeuille een marktwaarde van naar schatting 41 miljard euro. De stille reserve, het verschil tussen marktwaarde en boekwaarde, bedraagt in dat geval zestien miljard euro. Slechts een deel hiervan is in te zetten in het weerstandsvermogen.

Ongeveer 25 procent van het gemeentelijk vastgoed kent geen beleidsdoel (Tias, 2018). Daarmee komt vier miljard in aanmerking als stille reserve. Ongeveer tien procent van de portefeuille bestaat uit vastgoed voor eigen gebruik, met minder courante werklocaties. Een veilige doch plausible aanname voor de courante vastgoedportefeuille voor eigen gebruik (kantoren) beslaat circa zestig procent van het vastgoed voor eigen gebruik. Dat betekent een stille reserve van circa één miljard.

In totaal is er dus ongeveer vijf miljard van de stille reserves inzetbaar ten behoeve van het weerstandsvermogen van gemeenten. Dat is, op een gezamenlijke begroting van alle gemeenten van zestig miljard, een aanzienlijke eenmalige ruimte (CBS, 2019). In kader 1 schatten we de omvang van de stille reserves voor de vier grote steden.

Nadelen van inzet stille reserve

Het inzetten van stille reserves kan een verruiming van de gemeentelijke financiële slagkracht betekenen, maar kent ook nadelen. Ten eerste vereist inzicht in de marktwaarde dat het vastgoed door een model of taxateur gewaardeerd wordt. Deze waarderingen zijn altijd aan onzekerheid onderhevig, en brengen kosten met zich mee die gemeenten mogelijk niet willen maken. Ten tweede fluctueert de marktwaarde zodat de waardering regelmatig geactualiseerd moet worden en men rekening moet houden met het risico op lagere waarden. Ten derde worden situaties waarbij de boekwaarde boven de marktwaarde ligt ook zichtbaar. Dit kan als onwenselijk worden gezien, en zal bij de commerciële portefeuille leiden tot een noodzakelijke afwaardering. Als laatste zal niet al het vastgoed snel liquide gemaakt kunnen worden. Dergelijke situaties moeten goed in kaart worden gebracht.

Vrijspelen van bestedingsruimte

Om de vijf miljard aan bestedingsruimte vrij te spelen zijn er drie dingen nodig. Ten eerste moet er een verslagleggingskader komen met de voorschriften voor de bepaling van de marktwaarde, en met de afbakening van vastgoed

Stille reserves bij de vier grote gemeenten

KADER 1

Het vastgoed in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht vertegenwoordigt tezamen een vijfde van de boekwaarde van gemeentelijk vastgoed. Uitgaande van een totale stille reserve van vijf miljard euro, zouden de vier grote gemeenten een stille reserve van één miljard euro vertegenwoordigen.

Grotere gemeenten hebben gemiddeld meer vastgoed per inwoner dan de kleinere. Grote gemeenten hebben echter ook meer beleidsmatig vastgoed met een regionale functie, zoals theaters, musea of een concertgebouw. Daarmee is er in grote steden naar verhouding waarschijnlijk een kleinere portefeuille vastgoed waarvan de stille reserve in te zetten valt voor het

weerstandsvermogen. Daar staat tegenover dat de marktwaarde van kantoren en niet-beleidsmatig vastgoed in grote gemeenten vaak hoger ligt.

Er is geen sprake van een veelvuldig en eenduidig gebruik van stille reserves (zie tabel 1). Rotterdam nam in 2018 een stille reserve van vijftig miljoen euro op in zijn begroting, en schrapte die in 2019. In 2019 nam de gemeente Utrecht een stille reserve op (Gemeente Utrecht, 2018). Gezien de lage weerstandsratio in Den Haag – in 2018 zelfs onder de 1 – is de afwezigheid van de inzet van stille reserves aldaar een gemiste kans. De benoemde risico's kunnen namelijk niet opgevangen worden met de opgevoerde reserves.

Financiën vier grootste gemeenten

TABEL 1

| Gemeente | Amsterdam | | Rotterdam | | Den Haag | | Utrecht | | |
|---|--------------------------|-------|-----------|-------|----------|------|---------|------|--------|
| | Begroting (in miljoenen) | 2018 | 2019 | 2018 | 2019 | 2018 | 2019 | 2018 | 2019 |
| Benodigde weerstandscapaciteit | € 263 | € 274 | € 305 | € 197 | € 232 | € 56 | € 68 | € 66 | € 66 |
| Beschikbare weerstandscapaciteit | € 359 | € 334 | € 644 | € 230 | € 161 | € 56 | € 68 | € 68 | € 68 |
| Weerstandsvermogen (ratio weerstandscapaciteit beschikbaar/ benodigd) | 1,36 | 1,22 | 2,11 | 1,17 | 0,69 | 1 | 1,04 | 1,03 | 1,03 |
| Stille reserve als onderdeel van de beschikbare weerstandscapaciteit | € 0 | € 0 | € 50 | € 0 | € 0 | € 0 | € 0 | € 0 | € 0,50 |

Data: gemeentelijke begrotingen 2018 en 2019. | ESB

dat bij verkoop geen effecten op de bedrijfsvoering heeft. Ten tweede is er een waardering van de vastgoedportefeuille noodzakelijk. Gemeenten kennen nog geen verplichting voor het waarderen van vastgoed wat betreft marktwaarde, zoals bij woningcorporaties wel het geval is.

Ten derde ontbreekt het gemeenten aan de ervaring om de weerstandscapaciteit naar eigen inzicht in te richten. Een duidelijke uitwerking van de inzet van de stille reserves in de weerstandscapaciteit is nodig, zodat gemeenten ermee vertrouwd raken en ze de risico's en kansen die er liggen gaan beheersen. Hiervoor zijn professionalisering van het beheer van gemeentelijk vastgoed en een uniform verslagleggingskader noodzakelijke randvoorwaarden.

Literatuur

- CBS (2019) Gemeentebegrotingen; baten, lasten en balans naar regio en grootteklasse, 7 juli. Te vinden op opendata.cbs.nl.
- De Volkskrant (2019) Jeugdzorg opnieuw op de schop, kabinet draait decentralisatie deels terug. *De Volkskrant*, 8 november.
- Gemeente Rotterdam (2018) *Begroting 2019*. Te vinden op www.watdoetdegemeente.rotterdam.nl.
- Gemeente Utrecht (2018) *Ruimte voor iedereen: coalitieakkoord GroenLinks, D66, ChristenUnie – Utrecht 2018–2022*. Te vinden op www.utrecht.nl.
- NOS (2020) Gemeenten in financiële problemen door corona. NOS, 8 april.
- Rabo Real Estate Finance (2019) *Persoonlijke communicatie*, 15 augustus
- Teuben, B. (2011) *De stille vastgoedreserves van Nederlandse gemeenten*. ESB, 96(4610), 314–316.
- Tias (2018) *Benchmark gemeentelijk vastgoed 2018*. Tias Publicatie, 9 november. Te vinden op www.tias.edu.

Grote verdeeldheid over wenselijkheid corona-app

De overheid wil een corona-app introduceren. Met keuze-experimenten onderzoeken we de voorkeuren van Nederlanders voor de inrichting van deze app. Beleidsmakers kunnen de uitkomsten gebruiken om het draagvlak voor de app en het aantal mensen dat deze installeert te vergroten.

IN HET KORT

- Een op de drie Nederlanders zegt de corona-app sowieso te zullen installeren, een op de drie sowieso niet en een op de drie twijfelt.
- Voorstanders vertrouwen de overheid bij de omgang met de data, terwijl tegenstanders de overheid wantrouwen.
- Het advies dat Nederlanders aan de overheid geven over de app verschilt nauwelijks van de beslissing die ze zelf zouden nemen.

NIEK MOUTER

Universitair docent aan de Technische Universiteit Delft

ROSELINDE KESSELS

Universitair docent aan de Universiteit Maastricht

ARDINE DE WIT

Senior onderzoeker bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)

ADRIENNE ROTTEVEEL

Promovendus bij het RIVM

MATTIJS LAMBOOIJ

Senior onderzoeker bij het RIVM

MARION COLLEWET

Postdoc aan de Vrije Universiteit

Om de verspreiding van het coronavirus te helpen bestrijden, wil de overheid binnenkort een contact-tracing-app (hierna: 'corona-app') introduceren. Zo'n app houdt bij welke telefoons in elkaars buurt zijn geweest, en geeft een melding als men in de nabijheid van iemand is geweest die met het coronavirus geïnfecteerd blijkt.

Inzichten in de voorkeuren van Nederlanders wat betreft de corona-app zijn relevant, omdat de effectiviteit van de app wordt bepaald door het aantal Nederlanders dat deze zal installeren. Ferretti et al. (2020) laten bijvoorbeeld zien dat een corona-app geen effect heeft als die door minder dan vijftien procent van de bevolking wordt geïnstalleerd, terwijl een grote uitbraak kan worden voorkomen als zestig procent van de Nederlanders de app installeert. In deze studie onderzoeken we de voorkeuren van Nederlanders voor de verschillende kenmerken van de corona-app middels vier discrete keuze-experimenten.

Consumenten en overheidscontext

De uitkomsten van de experimenten kunnen ook worden gebruikt als input voor maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's). In principe worden de effecten van overheidsbeleid via een MKBA gewaardeerd op basis van de betalingsbereidheid van consumenten (Romijn en Renes, 2013). Analisten waarderen bijvoorbeeld geluidsoverlast

door te onderzoeken wat individuen bereid zijn te betalen voor een huis met minder geluidshinder, en natuureffecten kunnen worden gewaardeerd via consumentenexperimenten waarbij men respondenten vraagt hoeveel zij uit hun netto-inkomen bereid zijn te betalen voor een natuurverbetering.

Impliciet nemen MKBA-analisten vaak aan dat in een marktomgeving geuite voorkeuren probleemloos in een andere context te gebruiken zijn, zoals bij het waarderen van een overheidsproject. Filosofen en gedragseconomen vinden het extrapoleren van voorkeuren tussen verschillende contexten echter problematisch (Thaler, 1999; Sagoff, 1988).

Filosofen geven bijvoorbeeld aan dat *private* keuzes niet zonder meer als basis kunnen worden gebruikt voor het waarderen van overheidsbeleid, omdat binnen de overheidscontext morele overwegingen relevanter kunnen zijn, en omdat voorkeuren die mensen uiten in het private-keuze-gedrag kunnen worden verstoord door collectieve actieproblemen (Sagoff, 1988; Sen, 1995). Thalers (1999) werk rond *mental accounting* toont verder aan dat individuen hun eigen geld en het geld van de overheid kunnen zien als twee aparte budgetten, elk met een eigen doel. In dat geval vormen consumentenexperimenten waarbij de betalingsbereidheid uit het privé-inkomen wordt afgeleid geen goede waarderingsmethode voor overheidsbeleid dat uit publieke middelen wordt gefinancierd.

In het volgende voorbeeld komen beide bezwaren samen. Stel dat een individu bereid is om veel geld te betalen aan een fonds dat jonge kunstenaars ondersteunt, maar tegelijkertijd een felle tegenstander is van een overheids subsidie voor dit fonds, aangezien hij vindt dat het ondersteunen van jonge kunstenaars een verantwoordelijkheid is van de samenleving en geen kerntaak van de overheid. In zo'n geval is het private gedrag van een filantroop geen goede maatstaf voor zijn voorkeuren wat betreft overheidsinvesteringen.

Deze kritiek op het gebruik van keuze-informatie binnen een andere context is echter alleen relevant wanneer individuen effecten anders waarderen in een private context dan in de context van overheidsbeleid. Vaak is dat het geval. Mouter et al. (2017) constateren bijvoorbeeld dat individuen die als mobiliteitsconsumenten (automobilisten) verzocht worden om reistijd en verkeersveiligheid tegen elkaar af te wegen, vaker een hoger gewicht aan de reistijd toekennen dan de individuen die verzocht worden om de overheid hierin te adviseren. Ze zien het waarborgen van de veiligheid als een kerntaak van de overheid, terwijl ze vinden dat het individu een grotere eigen ver-

De auteurs werken momenteel aan een artikel voor een Engelstalig academisch tijdschrift dat de resultaten en methodiek van het onderzoek in meer detail bespreekt. Niek Mouter is bereikbaar voor vragen.

antwoordelijkheid heeft als het gaat om het reduceren van reistijd (Mouter et al., 2018).

Omdat er best wat discussie is over welk type voorkeur in een MKBA bij overheidsprojecten gebruikt moet worden (voor een uitwerking van een aantal argumenten, zie Mouter et al., 2018; 2019), onderzoeken we of de voorkeuren voor de corona-app verschillen vanuit een consumentencontext en een burgercontext. Als ze niet verschillen, hoeft deze discussie niet gevoerd te worden.

De studies

In de keuze-experimenten wegen deelnemers de (combinaties van) verschillende kenmerken van de corona-app af. In het eerste keuze-experiment hebben we acht keer twee varianten van een app voorgelegd (figuur 1 toont een voorbeeldvraag). Respondenten kregen daarbij eerst de vraag: “Welke variant van de app zou u liever willen installeren op uw smartphone?” En nadat zij een keuze hadden gemaakt: “Zou u de gekozen app daadwerkelijk installeren of niet?”

Dit zogenaamde ‘consumentenexperiment’ biedt inzicht in de mate waarin de verschillende app-kenmerken invloed hebben op de keuze van individuen om de app wel of niet te installeren. Deze informatie kan door beleidsmakers worden gebruikt om de app zo in te richten dat zo veel mogelijk mensen deze installeren. De uitkomsten van dit experiment werden eerder gepresenteerd in een beleidsrapport (Mouter et al., 2020).

Ten tweede hebben we een zogeheten ‘burgerexperiment’ uitgevoerd. Deelnemers aan het burgerexperiment kregen precies dezelfde acht keuzes tussen apps voorgelegd als de deelnemers aan het consumentenexperiment, maar dan met de vraag: “Welke variant van de app vindt u dat de overheid moet kiezen?” En vervolgens ook: “Zou u de gekozen app daadwerkelijk aan de overheid adviseren of niet?” Deze experimenten bieden beleidsmakers inzicht in het draagvlak onder de bevolking voor beleidskeuzes rond de app.

In het derde experiment moesten deelnemers eerst vier consumentenkeuzes maken, en daarna vier burgerkeuzes. In het vierde experiment begonnen deelnemers juist met vier burgerkeuzes, waarna ze verder gingen met vier consumentenkeuzes.

Het experiment

De methodologische opzet van de keuze-experimenten lijkt sterk op de eerder in *ESB* gepubliceerde keuze-experimenten rond de afbouw van coronamaatregelen (Chorus en Mouter, 2020) en rond de drijfveren van vaccinatie (Kessels, 2020). Deze artikelen geven een uitgebreide bespreking van de achtergrond van keuze-experimenten, en van de voordelen ten opzichte van opiniepeilingen. Mouter et al. (2020) geeft meer informatie over de keuzes die zijn gemaakt bij het ontwerpen van de specifieke keuze-experimenten uit ons onderzoek en bij het analyseren van de data. Tabel 1 geeft een samenvatting van de kenmerken van de app die de respondenten te zien kregen, en van de mogelijke opties voor deze kenmerken.

Figuur 1 toont een keuzeschermbild dat daadwerkelijk te zien kregen. Elke respondent is gevraagd om de keuzes achter elkaar te maken, waarbij de opties van de kenmerken van de apps steeds varieerden. Om

Kenmerken van de varianten van de app en mogelijke niveaus

TABEL 1

| Kenmerken | Optie 1 | Optie 2 | Optie 3 | Optie 4 |
|---|-----------------------------------|---------------------------------------|--|---------|
| Wie krijgt een melding bij contact met een besmet persoon met het advies om 14 dagen in thuisquarantaine te blijven? | Alleen u | U en de GGD | | |
| Na hoeveel dagen kunt u zich laten testen op corona na melding van een contact met een besmet persoon? | 3 dagen | 6 dagen | 9 dagen | |
| Mogen winkels (en later horecazaken, bioscopen en culturele instellingen) klanten weigeren die de app niet hebben geïnstalleerd? | Ja | Nee | | |
| Hoeveel mensen zitten er door de app per dag onterecht in thuisquarantaine, als een meerderheid van de Nederlanders de app installeert? | 5.000 | 10.000 | 15.000 | |
| Afname in het aantal sterfgevallen als een meerderheid van de Nederlanders de app installeert. | 1.000 | 4.000 | 7.000 | 10.000 |
| Afname in het aantal huishoudens dat langdurig in de financiële problemen komt als een meerderheid van de Nederlanders de app installeert | 100.000 | 200.000 | 300.000 | 400.000 |
| Wanneer stopt het bijhouden van de contacten via de app? | De overheid bekijkt dit gaandeweg | Er worden vooraf criteria vastgesteld | Dit stopt automatisch op een vooraf bepaalde datum | |

ESB

Voorbeeld van een keuzeschermbild zoals respondenten te zien kregen

FIGUUR 1

| | App A | App B |
|---|-----------------------------------|---------------------------------------|
| Wie krijgt een melding als u contact heeft gehad met een besmet persoon? (Na zo'n contact is het advies om 14 dagen in thuisquarantaine te blijven) | U en de GGD | U en de GGD |
| Na hoeveel dagen kunt u zich laten testen op corona na melding van een contact met een besmet persoon? | 9 dagen | 3 dagen |
| Mogen winkels (en later horecazaken, bioscopen en culturele instellingen) klanten weigeren die de app niet hebben geïnstalleerd? | Nee | Nee |
| Hoeveel mensen zitten er door de app per dag onterecht in thuisquarantaine, als een meerderheid van de Nederlanders de app installeert? | 15.000 | 5.000 |
| Afname in het aantal sterfgevallen als een meerderheid van de Nederlanders de app installeert? | 10.000 | 1.000 |
| Afname in het aantal huishoudens dat langdurig in de financiële problemen komt, als een meerderheid van de Nederlanders de app installeert. | 200.000 | 200.000 |
| Wanneer stopt het bijhouden van de contacten via de app? | De overheid bekijkt dit gaandeweg | Er worden vooraf criteria vastgesteld |

Noot: Aan het onderzoek hebben 2.754 Nederlanders deelgenomen, geselecteerd uit een panel van Kantar Public en representatief voor de Nederlandse volwassen bevolking op de kenmerken leeftijd en geslacht. De data zijn verzameld tussen 21 en 28 mei 2020.

ESB

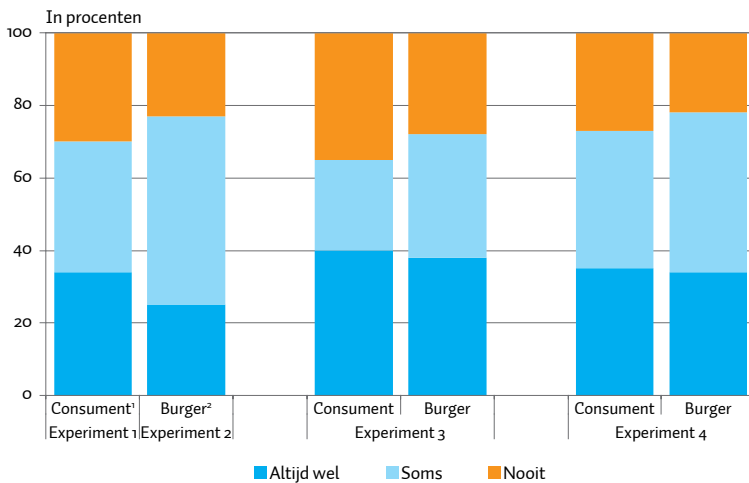
het denkproces te vergemakkelijken, verschilden de alternatieven bij elke keuze op slechts vier van de zeven kenmerken (gele cellen).

Keuzes voor de app

Figuur 2 laat zien dat de meeste deelnemers heel uitgesproken zijn en dat er grote verdeeldheid is onder Nederlanders over de wenselijkheid van de corona-app. 34 procent van de

Zou u de corona-app installeren of adviseren?

FIGUUR 2



Noot: Experiment 3 stelt vier vragen vanuit consumentenperspectief en dan vier vragen vanuit burgerperspectief; experiment 4 doet dat andersom.

¹ Bij consument is de vraag: "Zou u de gekozen app daadwerkelijk installeren of niet?"

² Bij burger is de vraag: "Zou u de gekozen app daadwerkelijk aan de overheid adviseren of niet"

ESB

Tabel 2 laat zien dat, vergeleken met de groepen die het zeker weten, de twijfelende middengroep meer jongeren bevat. Vertrouwen in de overheid blijkt een onderscheidend kenmerk te zijn voor de indeling in drie groepen. Deelnemers die geneigd zijn om de app te installeren of te adviseren, hebben veel meer vertrouwen in de overheid wat betreft de besluitvorming rond de app en de omgang met de data dan de groep deelnemers die negatief is over de app.

Twee groepen van voorkeuren

Om vast te stellen hoe Nederlanders de verschillende kenmerken van de corona-app waarderen, hebben wij de acht keuzes tussen de twee apps die deelnemers moesten maken geanalyseerd via discrete-keuzemodellen. We hebben de resultaten van alle experimenten samengevoegd in één dataset, omdat uit de analyses bleek dat de mate waarin individuen kenmerken van de corona-app waarderen niet of nauwelijks verschilt wanneer ze keuzes maken als consument en als burger.

Groepskenmerken

TABEL 2

| | Nooit gekozen om de app te installeren | Soms gekozen om de app te installeren | Altijd gekozen om de app te installeren |
|---|--|---------------------------------------|---|
| Aandeel mannen (in procenten) | 47 | 49 | 49 |
| Leeftijdsaandelen (in procenten) | | | |
| 18–25 jaar | 6 | 16 | 9 |
| 26–35 jaar | 13 | 17 | 14 |
| 36–45 jaar | 18 | 16 | 16 |
| 46–55 jaar | 23 | 18 | 19 |
| 56–65 jaar | 21 | 17 | 18 |
| 66+ | 19 | 16 | 24 |
| Cijfers voor vertrouwen in de overheid (schaal 0–10) | | | |
| De juiste beslissing | 4,0 | 6,3 | 7,3 |
| Zorgvuldig met data | 3,6 | 6,2 | 7,4 |
| Juiste coronamaatregelen | 4,8 | 6,8 | 7,5 |

ESB

deelnemers aan experiment 1 zegt in alle keuzesituaties de app te zullen installeren – zelfs de minst aantrekkelijke app is aantrekkelijker dan geen app. Daarentegen zegt 30 procent van de deelnemers de app nooit te zullen installeren – zelfs de aantrekkelijkste app is voor hen niet aantrekkelijk genoeg. Dan blijft er 36 procent van de deelnemers over, die aangeven de app soms wel en soms niet te zullen installeren, al naar gelang de kenmerken.

Het aantal respondenten met uitgesproken voorkeuren (oranje en donkerblauwe kleur) is groter bij de consumentenkeuzes dan bij de burgerkeuzes. Respondenten zijn dus gematigder wanneer hun wordt gevraagd om de overheid een advies te geven wat betreft de wenselijkheid van de corona-app, dan wanneer ze een keuze moeten maken over het zelf installeren van de corona-app.

Door de corona-app slim in te richten wordt hij vaker geïnstalleerd

Uit een clusteranalyse op de geschatte voorkeuren bij de kenmerken van de corona-app komen twee groepen met duidelijk onderscheidende voorkeuren naar voren, zie figuur 3. Groep 1 bestaat uit 45 procent van de respondenten en wil vooral de negatieve gevolgen van het coronavirus beperken. Wanneer de app veel sterfgevallen voorkomt, en ook voorkomt dat er veel huishoudens in de financiële problemen komen, dan zullen ze geneigd zijn om de app te installeren of te adviseren, ongeacht de andere kenmerken. Ook ontlonen de mensen in deze groep een grotere waarde aan de app als bij een besmetting de GGD ook een melding krijgt. Ze staan onverschillig tegenover de mogelijkheid van winkels en horeca om klanten zonder app te weigeren.

Groep 2 bestaat uit 55 procent van de respondenten, en deze vinden het behoud van vrijheid en privacy erg belangrijk. Groep 2 kent aan een GGD-melding juist een negatieve waarde toe, en waardeert ook de mogelijkheid van winkels en horeca om klanten zonder app te weigeren sterk negatief. Deze respondenten vinden het aantal sterfgevallen dat voorkomen kan worden wanneer de meerderheid van de Nederlanders de app installeert juist veel minder belangrijk.

Groep 2 acht het significant minder waarschijnlijk dan groep 1 dat een meerderheid van de Nederlanders de app zal installeren, en dit gebrek aan vertrouwen kan ervoor gezorgd hebben dat zij minder waarde toekenden aan de afname van het aantal sterfgevallen. Aan de andere kant kan het ook zo zijn dat groep 2 het inherent minder

belangrijk vindt dat sterfgevallen worden voorkomen door de app. Ook Chorus et al. (2020) hebben vastgesteld dat Nederlanders heel verschillend denken over het belang dat sterfgevallen worden voorkomen in een keuze-experiment waarbij er aan hen werd gevraagd om de overheid te adviseren over corona-exit-strategieën.

Conclusies en beleidsaanbevelingen

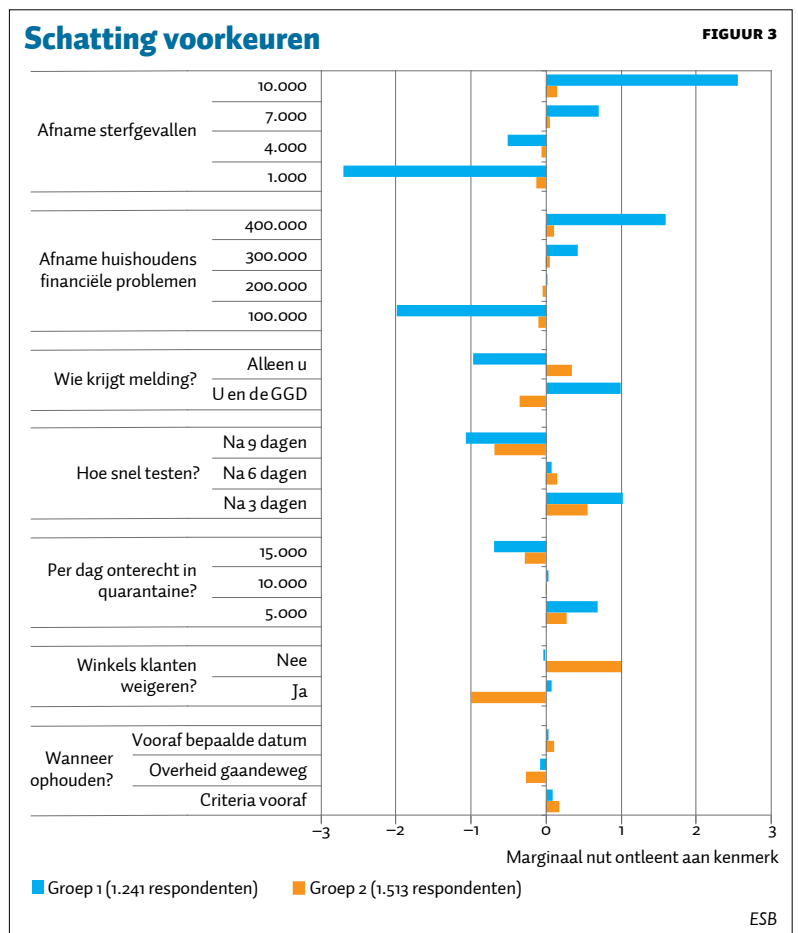
Ons onderzoek laat zien dat er grote verdeeldheid heerst onder Nederlanders over de wenselijkheid van de corona-app. De meeste deelnemers aan de experimenten hebben sterk uitgesproken voorkeuren. Zij installeren/adviseren de app in alle acht de keuzesituaties, of juist in geen van de keuzesituaties. Deelnemers die geneigd zijn om de app te installeren of adviseren hebben veel meer vertrouwen in de overheid wat betreft besluitvorming rond de app en de omgang met data dan de groep deelnemers die negatief is over de app.

De mate waarin individuen kenmerken van de corona-app waarderen, verschilt niet of nauwelijks wanneer ze keuzes maken als consument of als burger. In beide gevallen zijn respondenten onder te verdelen in twee ongeveer gelijke groepen die hele verschillende voorkeuren hebben wat betreft de kenmerken van de app. Groep 1 wil vooral de negatieve gevolgen van het coronavirus beperken. Groep 2 vindt het behoud van vrijheid en privacy erg belangrijk. Groep 1 wordt bijvoorbeeld positiever over de app wanneer de GGD ook een melding krijgt van een besmetting, terwijl groep 2 dan juist negatiever wordt.

De overheid kan onze modelresultaten gebruiken om de app zo in te richten dat zo veel mogelijk Nederlanders deze installeren en het draagvlak dus zo groot mogelijk is. Zo zien we dat, ondanks het verschil in voorkeuren tussen de twee groepen, het uiteindelijke aantal respondenten dat de app installeert/adviseert het grootst zal zijn als de GGD wel een melding krijgt.

Omdat er nauwelijks een verschil is tussen de mate waarin deelnemers aan zowel de consumenten- als de burgerexperimenten de kenmerken van de corona-app waarderen, kunnen we concluderen dat het voor uitkomsten van een MKBA rond dit onderwerp niet of nauwelijks uitmaakt welk type voorkeuren er als input wordt gebruikt.

De sterke overeenkomst tussen de consumenten- en de burgervoorkeuren wat betreft dit onderwerp kan worden verklaard doordat het installeren van de app vooral nuttig is voor anderen – de app kan er namelijk niet voor zorgen dat je zelf niet besmet raakt. In studies met een grote consument-burgerdualiteit hebben de consumentenkeuzes op anderen vaak juist geen effect. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de keuzes van een automobilist voor verschillende routes in Mouter et al. (2017). Een andere mogelijke verklaring voor de sterke overeenkomsten in consument- en burgervoorkeuren rond de corona app zit in de overlap in verantwoordelijkheden tussen individuen en de overheid bij infectieziektebestrijding. In de experimenten van Mouter et al. (2018) vinden individuen juist dat de overheid een sterke verantwoordelijkheid heeft om de veiligheid van het wegennetwerk te borgen, terwijl zij zelf een grote verantwoordelijkheid hebben om hun reistijd te verkorten wanneer ze deze onaangenaam achten.



Literatuur

- Chorus, C.G. en N. Mouter (2020) *Nederlanders maken een brede afweging bij afbouw coronamaatregelen*. Artikel op esb.nu, 1 mei.
- Chorus, C.G., E.D. Sandorf en N. Mouter (2020) *Diabolic dilemmas of COVID-19: an empirical study into Dutch society's trade-offs between health impacts and other effects of the lockdown*. MPRA Paper, 100575. Te vinden op mpra.ub.uni-muenchen.de.
- Ferretti, L., C. Wymant, M. Kendall et al. (2020) *Quantifying SARS-CoV-2 transmission suggests that epidemic control with digital contact tracing*. *Science*, 368(6491).
- Kessels, R. (2020) *Betere voorlichting over voordelen van vaccinatie nodig*. *ESB*, 105(4782), 84–86.
- Mouter, N., S. van Cranenburgh en B. van Wee (2017) *Do individuals have different preferences as consumer and citizen? The trade-off between travel time and safety*. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 106, 333–349.
- Mouter, N., S. van Cranenburgh en B. van Wee (2018) *The consumer-citizen duality: ten reasons why citizens prefer safety and drivers desire speed*. *Accident Analysis & Prevention*, 121, 53–63.
- Mouter, N., R. Kessels en M. Collewet (2020) *Nederlanders zijn het niet eens over de wenselijkheid van de corona app*. Beleidsrapport over de hoofddresultaten van een keuze-experiment over de corona app, 8 juni. Te vinden op www.tudelft.nl.
- Mouter, N., M. Ojeda Cabral, T. Dekker en S. van Cranenburgh (2019) *The value of travel time, noise pollution, recreation and biodiversity: a social choice valuation perspective*. *Research in Transportation Economics*, 76, 100733.
- Romijn, G. en G. Renes (2013) *Algemene Leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. Den Haag: CPB en PBL.
- Sagoff, M. (1988) *The economy of the earth: philosophy, law, and the environment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen, A.K. (1995) *Environmental evaluation and social choice: contingent valuation and the market analogy*. *The Japanese Economic Review*, 46(1), 23–37.
- Thaler, R.H. (1999) *Mental accounting matters*. *Journal of Behavioral Decision Making*, 12, 183–206.



Ondernemen blijft in Nederland vooral mannenzaak

BEDRIJFSLEVEN

Vrouwen kiezen minder vaak voor een eigen zaak dan mannen, en deze genderongelijkheid in de beroepskeuze neemt in Nederland toe terwijl deze in buurlanden afneemt. Uit een rapport van de OESO blijkt dat vrouwen vergeleken met mannen veertig procent minder kans hebben om zelfstandige te worden. Vrouwen kiezen bovendien typisch voor andere sectoren, hebben minder eigen werknemers en doen het vaker zonder bankfinanciering.

In 2018 was ruim tien procent van de Nederlandse mannen tussen negentien en dertig jaar oud als zelfstandige actief, tegenover een kleine zes procent van de vrouwen uit diezelfde demografische groep. Dat verschil, nu ruim vier procentpunt, nam de voorbije jaren licht toe.

De figuur toont hoe in de buurlanden België, Duitsland en Frankrijk dit verschil duidelijk kleiner is. Bovendien neemt in die landen de genderkloof bij jonge ondernemers af, en in Nederland neemt die juist toe.

De relatief grote kloof voor Nederland wordt deels verklaard door het zeer hoge aantal jonge mannelijke ondernemers, dat bijna drie procentpunt hoger ligt dan het gemiddelde van de bevroegde OESO-landen (zeven procent). Het aantal mannelijke ondernemers steeg sinds 2005 merkbaar sneller dan het cijfer voor vrouwen over diezelfde periode.

Dat staat in schril contrast met de situatie in België. Bij de zuiderburen ligt het aandeel van jonge vrouwelijke ondernemers ondertussen hoger dan in Nederland, ondanks het lagere totale aantal ondernemers in de jonge leeftijdsgroep.

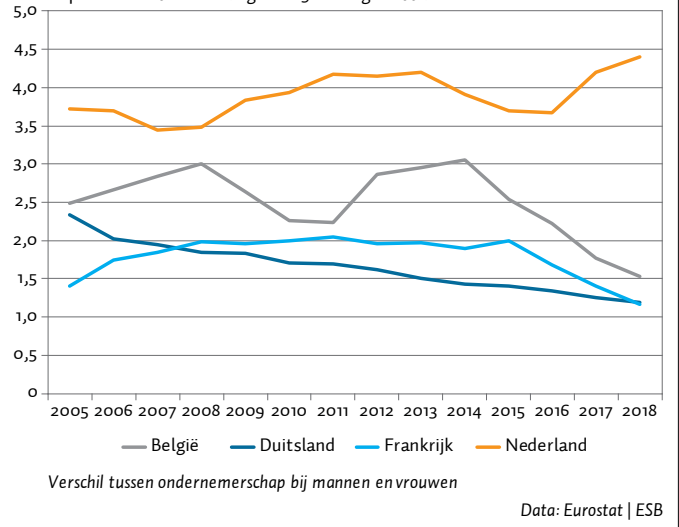
Studies wijzen uit dat mannen vooral gaan ondernemen als er financieel gewin mogelijk is, vrouwen willen vooral de wereld veranderen. Inzetten

op een verbeterde toegang tot fysiek en sociaal kapitaal voor vrouwen kan de kloof helpen verkleinen.

• **Arne Maes** (BNP Paribas)

Genderkloof bij jonge Nederlandse ondernemers stijgt

In procenten van bevolking 20–29 met eigen zaak



Opkomende markten lenen meer in lokale valuta

INTERNATIONAAL

In opkomende en frontiermarkten is de overheidsschuld in binnenlandse valuta, als percentage van het bruto binnenlands product, de afgelopen jaren sterk toegenomen. Frontiermarkten zijn landen waar de economische ontwikkeling voorloopt op die van de meeste lage-inkomenslanden, maar achterloopt op die van de grotere opkomende economieën.

De figuur laat zien dat in opkomende markten de schuld in lokale valuta is toegenomen van 38 procent in 2010 tot 52 procent in 2019. In frontiermarkten is de schuld in lokale valuta toegenomen van 22 procent in 2010 tot 35 procent in 2019.

Traditioneel zijn opkomende en frontiermarkten sterk afhankelijk van leningen in buitenlandse valuta, met het risico dat ze deze na depreciatie van de eigen munt niet kunnen terugbetalen. De afgelopen decennia hebben de overheden van opkomende en frontiermarkten juist voornamelijk in lokale valuta geleend, waardoor het valutarisico kleiner is geworden. Dat deze landen meer lenen in lokale valuta, betekent niet dat zij niet afhankelijk zijn van buitenlandse investeerders: niet-ingezetenen hebben een aanzienlijk deel (ongeveer 25 procent) van de staatsschuld in lokale valuta in handen. Buitenlandse investeerders houden deze schuld vaak ongedekt (unhedged) aan, waardoor ze bij negatieve schokken sneller hun geld terug zullen halen en hun toevlucht zullen nemen naar veiligere obligaties. Dit blijkt ook uit de kapitaalvlucht na de uitbraak van COVID-19.

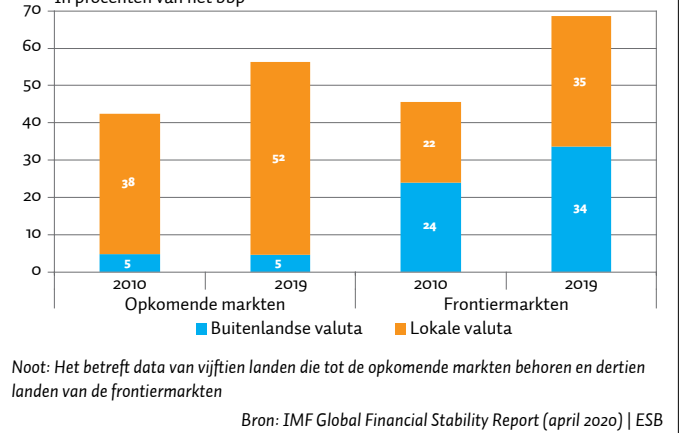
Tegelijkertijd zijn bedrijfsleningen in lokale valuta in opkomende en frontiermarkten, anders dan staatsleningen, nauwelijks van de grond gekomen. De afhankelijkheid van buitenlandse investeerders en het achterblijven van bedrijfsleningen in lokale valuta zorgen ervoor dat opkomende en

frontiermarkten nog steeds gevoelig zijn voor een procyclische dynamiek tussen wisselkoersen, obligatiepremies en kapitaaluitstroom. Door lokale kapitaalmarkten verder te ontwikkelen, inclusief die voor bedrijfsleningen, en de deelname van lokale investeerders in die markten te stimuleren, kunnen landen schokken beter opvangen.

• **Nahom Ghebrihiwet en Bobby Thuis** (Ministerie van Financiën)

Overheidsschuld opkomende en frontiermarkten

In procenten van het bbp

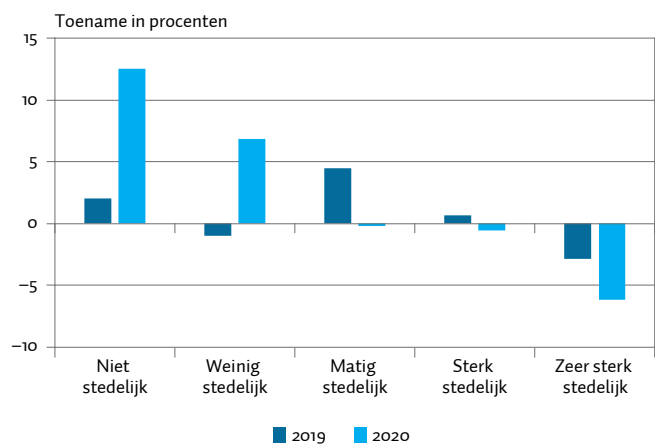


Woningen buiten de stad meer in trek

WONEN

Om besmettingen met het coronavirus tegen te gaan, riep het kabinet op om vanaf vrijdag 13 maart zo veel mogelijk thuis te werken. Ook al zijn deze maatregelen tijdelijk, de verwachting is dat Nederlanders ook in de toekomst meer thuis zullen werken en dat de reisafstand naar de werklocatie er minder toe zal doen. Maakt dat wonen buiten de stad aantrekkelijker voor woningkopers?

Toename zoekvragen Kadaster week 14-24 ten opzichte van week 2-13



Data: Kadaster | ESB

Een voorzichtige eerste inschatting op basis van bij het Kadaster opgevraagde woningprijisinformatie doet vermoeden dat de interesse in de stedelijke omgeving al verschuift naar de niet-stedelijke omgeving. In de drie maanden na 13 maart nam de vraag naar informatie over koopwoningen in stedelijke gebieden meer af dan in 2019 en naar woningen in plattensgebieden meer toe dan in 2019 (figuur).

Nu zien we ieder jaar in het voorjaar een toename in opgevraagde informatie over woningen in minder stedelijke gebieden en iedere zomer een toename in overdrachten. Dit jaar is de toename in opgevraagde informatie echter duidelijker dan voorgaande jaren. Zo zocht in coronatijd dertig procent in plaats van twee procent meer geïnteresseerden naar informatie over woningen buiten de stad. Verandering in daadwerkelijke overdrachten verwachten we pas in de tweede helft van het jaar terug te zien in de reguliere statistieken, vanwege de lange doorlooptijd van het koopproces.

Of deze heroriëntatie in het opvragen van woningprijisinformatie daadwerkelijk is ingezet door het coronavirus, is lastig vast te stellen. Sinds enkele jaren neemt de vraag naar woningen vooral in sterk stedelijke gebieden (de centra van steden) af en groeit de vraag in minder stedelijke gebieden. De oorzaak daarvan ligt in de sterk gestegen stedelijke woningprijs. Het onderscheiden van een mogelijk corona-effect van deze meerjarige ontwikkeling is lastig.

Desalniettemin geeft deze figuur voeding aan de gedachte dat we de eerste voorzichtige kanteling van de woningmarkt richting minder stedelijk wonen zien. De toekomst zal leren of deze gedachte ook werkelijkheid wordt. ■ Peter Merx en Paul de Vries (Kadaster)

Besparingen Europese huishoudens stijgen naar recordniveau

GEDRAG

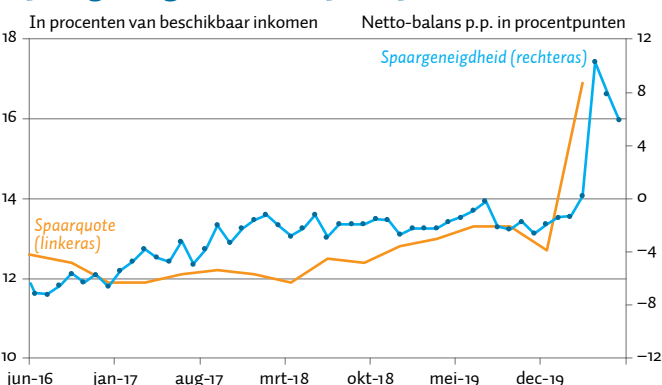
De besparingen van huishoudens in het eurogebied zijn in de eerste drie maanden van dit jaar historisch sterk opgelopen tot 16,9 procent van het beschikbaar inkomen. Ter vergelijking, tijdens de financiële crisis steeg de spaarquote van 12,3 procent aan het begin van 2008 tot 14,2 procent in het derde kwartaal van 2009. In economisch onzekere tijden sparen huishoudens doorgaans meer uit voorzorg, bijvoorbeeld omdat men bang is zijn baan te verliezen. De huidige

recordstijging kan echter ook het gevolg zijn van de contactbeperkende maatregelen tegen de verspreiding van het coronavirus. Hierdoor konden consumenten simpelweg minder uitgeven aan bijvoorbeeld de kapper of horeca, waardoor ze werden gedwongen tot extra besparingen.

De figuur toont de ontwikkeling van de spaarquote van huishoudens in het eurogebied en hun spaargeneigdheid. De spaargeneigdheid is een indicator voor de verwachte besparingen van huishoudens. De stijging van de spaarquote ging in het eerste kwartaal nog nauwelijks gepaard met een hogere spaargeneigdheid. Een verklaring hiervoor is dat de meeste landen in het eurogebied pas vanaf halverwege maart vergaande contactbeperkende maatregelen aankondigden. Tot dan toe hadden huishoudens waarschijnlijk slechts beperkt aanleiding om uit voorzorg meer te gaan sparen. Hierdoor lijkt de initiële stijging van de spaarquote vooral het directe gevolg van de plotselinge beperking van consumptiemogelijkheden.

De spaargeneigdheid liet vervolgens in april een ongekend sterke stijging zien. Voor bijna alle landen in het eurogebied bleven de meest vergaande maatregelen van kracht tot medio mei. In deze periode nam de economische onzekerheid steeds verder toe, waardoor huishoudens, naast de gedwongen besparingen door de lockdown, waarschijnlijk ook aanleiding zagen om te sparen uit voorzorg. Sinds de versoepeling van beheersmaatregelen in mei en juni is de spaargeneigdheid licht afgenomen, maar het niveau blijft nog ver boven dat van maart. De spaargeneigdheid duidt zodoende op een verdere toename van de spaarquote in het tweede kwartaal, in lijn met de voorjaarsraming van de Europese Commissie, waarin de spaarquote in 2020 oploopt tot circa negentien procent. ■ Yannick Hemmerlé (DNB)

Spaargeneigdheid' en spaarquote



¹ De spaargeneigdheid wordt berekend als het verschil tussen de verwachte besparingen en de verwachte financiële situatie van Europese huishoudens in de komende twaalf maanden op basis van de maandelijkse consumentenenquête van de Europese Commissie.

Data: Eurostat en Europese Commissie | ESB

‘Amsterdam moet nadenken over toerisme na corona’

Martijn Badir, beleidseconoom en ESB-auteur, lanceerde in zijn vrije tijd samen met drie jonge stadsgenoten het volksinitiatief ‘Amsterdam heeft een keuze’, waarin gepleit wordt voor het drastisch terugbrengen van het aantal toeristen. We spraken met hem over zijn motieven en de economische overwegingen erachter.

Wat bracht je tot dit initiatief?

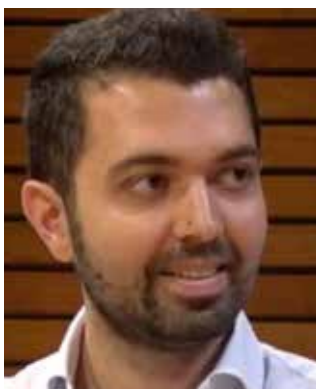
“Ik woon mijn hele leven al in Amsterdam. Toen ik jonger was kwam ik graag in de binnenstad. Ik merkte dat het de afgelopen jaren zo druk werd dat ik de binnenstad ben gaan mijden. De coronacrisis was wat dat betreft een verademing: plots waren er nauwelijks toeristen meer. De plotselinge stilte maakte duidelijk hoe afhankelijk de economie geworden is van toerisme. Dit is hét moment om na te denken over waar we heen willen met toerisme na de coronacrisis. Toerisme hoort bij de stad, maar we moeten niet terug willen naar de situatie van voor de crisis.”

Het initiatief is inmiddels door ruim 30.000 mensen ondertekend. Wat gaat er nu gebeuren?

“We zijn positief verrast dat zo veel Amsterdammers hebben getekend, het laat zien dat het echt leeft in de stad. Ons voorstel komt nu in principe op de agenda van de gemeenteraad, die er vervolgens over gaat stemmen. Mocht de raad ons voorstel niet aannemen dan is de volgende stap een referendum.”

Welke concrete maatregelen stellen jullie voor?

“Wij willen terug naar de toeristenaantallen van rond 2014, met jaarlijks twaalf miljoen



MARTIJN BADIR
Beleidseconoom en ESB-auteur

overnachtingen. Destijds gaf de meerderheid van de bewoners nog aan het gezellig druk te vinden.

Om het aantal toeristen te beperken, kan de gemeente de toeristenbelasting fors verhogen. Economisch gezien is een verhoging sowieso logisch: doordat het aanbod van overnachtingen begrensd is en de vraag op lange termijn blijft toenemen, ontstaat er een enorme overwinst. De omzet per kamer in Amsterdam is tussen 2014 en 2019 met dertig tot veertig procent toegenomen. Het ligt voor de hand om deze overwinst weg te belasten en te gebruiken om goede dingen voor de stad te doen, zoals het opkopen van bestaande hotels en die om te vormen tot woningen.

Andere mogelijkheden zijn het verbieden van Airbnb en het intrekken van hotelvergunningen. Daarnaast stellen we voor dat er een wet-

houder komt die belast is met toerisme en leefbaarheid.”

Niet iedereen zal staan te springen om het aantal toeristen te beperken: de sector is niet onbelangrijk voor de Amsterdamse economie.

“Het klopt dat grote delen van de binnenstad afhankelijk zijn van toerisme. Ons voorstel betekent niet dat er helemaal geen toeristen meer welkom zijn. Wel denken we dat de balans vóór de crisis was doorgeslagen. Veel restaurants richten zich nu volledig op toeristen, daar kunnen ze zelf veranderingen in bewerkstelligen. Uiteindelijk denk ik dat er ook een verschuiving van werkgelegenheid en economische activiteit moet zijn naar andere sectoren. Een belangrijk verschil tussen Amsterdam en bijvoorbeeld Venetië is dat Amsterdam nog een diverse economie heeft. Er zijn wat dat betreft dus mogelijkheden om een verschuiving plaats te laten vinden.”

Inmiddels is het op sommige plekken in de stad alweer extreem druk. Is het momentum niet al voorbij?

“Het is een signaal dat de drukte veel sneller terug kan komen dan soms wordt geschat. Als er uiteindelijk een vaccin is zullen we snel weer terug zijn bij de situatie van voor de crisis. Daarom is het des te belangrijker dat de gemeenteraad en het college nu al een plan ontwikkelen.”

TIJMEN STUART
Redactied medewerker

Colofon

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

Redactie

Jasper Lukkezen (hoofdredacteur), Robert Kleinknecht, Yrla van de Ven, Paul van Kempen en Elisa de Weerd
Redactied medewerkers: Leonie Ernst en Tijmen Stuart
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: iStock / Lekkyjustdoit, Redlinevector, Makrushka, GCS shutter, Peter Vahlersvik, peopleImages, Alessandro Perazzoli, nicolas., narvikk. Strip Van Zanten: Roger Klaassen

Publiceren

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

Abonneren

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

Adverteren

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

Contact

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

Verschijningsdata ESB:
10 sep., 8 okt., 12 nov. en
17 dec.



Vanwege het zeer beperkte aantal bijeenkomsten en promoties deze maand, is de rubriek Actueel in dit nummer weggelaten

volgers
worden
voorlopers.
leiders.
partners.
opvolgers.

volg.f.d.
het financieledagblad

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



Meer dan 8.000 economen
ontvangen onze wekelijkse nieuwsbrief
www.esb.nu/aanmelden