



Nederland in de wereld

**HARRY GARRETSEN, WIMAR BOLHUIS, LOE FRANSEN,
OSCAR LEMMERS, LEEN PRENEN, KHEE FUNG WONG, MARK THISSEN,
MAUREEN LANKHUIZEN EN EVA HAGENDOORN**

DAARNAAST BIJDRAGEN VAN

**RICHARD DOORNBOSCH, JESPER HANSON, AMBER GEURTS, NILS KOK,
PIET EICHHOLTZ, JUAN PALACIOS, ERDAL AYDIN, JAKOB DE HAAN, PIERRE KONING,
HEIKE VETHAAK, BERNARD VAN PRAAG, ONNO SCHELLEKENS, JAN LUITEN VAN ZANDEN,
ELLEN CROES, ARTHUR VAN RIEL, SANDER MUL EN KLAAS WERKHORST**



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

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

Call for papers

- Juli: *Vertekeningen nationale statistieken*
Accountantscontrole (dossier)
- Augustus: *Europa na corona*
- September: *Kaalslag in de regio*
Naar een duurzame landbouw (dossier)
- Daarna: *De creatie en verdeling van waarde (dossier)*



Economen in tijden van corona

Een serie gesprekken met topeconomen onder leiding van Esther van Rijswijk.

Over de ongekend grote economische implicaties van deze gezondheidscrisis.

Over de grote vragen die hen bezig houden en de inzichten die ze te bieden hebben.



Bekijk de serie videogesprekken op esb.nu/videocalls

Inhoud

Actueel 258

Uitgelicht 260



Nederland in de wereld

Inleiding: Even beter kijken naar grensoverschrijdende statistieken

JASPER LUKKEZEN

262

Column: Handelsstatistieken kunnen na corona weer op de schop

HARRY GARRETSSEN

263

Nederlandse economie afgelopen decennia nog afhankelijker van het buitenland

WIMAR BOLHUIS

264

Verenigd Koninkrijk afhankelijker van Europa dan eerder gedacht

LOE FRANSSEN, OSCAR LEMMERS, LEEN PRENEN EN KHEE FUNG WONG 268

Correctie voor wederuitvoer verkleint belang van Nederland als handelspartner

MAUREEN LANKHUIZEN EN MARK THISSEN

272

VS nog belangrijker dan gedacht voor directe investeringen

EVA HAGENDOORN

276

Het IMF stabiliseert de mondiale economie met een recordaantal programma's

RICHARD DOORNBOSCH EN JESPER HANSON

278

Investeer juist tijdens de coronacrisis in innovatie

AMBER GEURTS

282

Binnen blijven schaadt de gezondheid

PIET EICHHOLTZ, NILS KOK, JUAN PALACIOS EN ERDAL AYDIN

284

In memoriam Alberto Alesina

JAKOB DE HAAN

287

WIA-aanvragers hebben steeds grotere afstand tot de arbeidsmarkt

PIERRE KONING EN HEIKE VETHAAK

288

Ons pensioen staat er veel beter voor dan we denken

BERNARD VAN PRAAG

292

Groei mogelijk door nieuwe omgang met data-economie

ONNO SCHELLEKENS, JAN LUITEN VAN ZANDEN, ELLEN CROES

EN ARTHUR VAN RIEL

294

De digitale transformatie vraagt om een adaptieve wetgever

SANDER MUL EN KLAAS WERKHORST

298

Statistiek

302

Ceteris paribus

304



Juni

- 11 **Akademie van Kunsten Seminar** – *Basisinkomen: de toekomst.* O.a. Arjan van Witteloostuijn (Vrije Universiteit Amsterdam)
- Pakhuis de Zwijger** – *De economische en ruimtelijke waarde van de stadsrand.* Frank Suurenbroek (Hogeschool van Amsterdam)
- Tinbergen Seminar** – *Some unexplored connections between measure transportation theory and statistical inference.* Davide La Vecchia (Université de Genève)
- UNU-MERIT Seminar** – *Economic adversity and the intergenerational transmission of personality.* Salvatore di Falco (Université de Genève)
- 15 **Tinbergen Seminar** – *The social determinants of choice quality: evidence from health insurance in the Netherlands.* Johannes Spinnewijn (London School of Economics)
- 16 **ESB en De Balie** – *Op basis van cijfers.* O.a. Barbara Baarsma (RaboResearch en Universiteit van Amsterdam)
- ROA Seminar** – *Beyond truth-telling: preference estimation with centralized school choice and college admissions.* Gabrielle Fack (Université Paris-Dauphine)
- UNU-MERIT Seminar** – *International patent protection and trade: transaction-level evidence.* Daniele Moschella (Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa)
- 17 **De Balie** – *Klimaatrevolutie? Systeemverandering!* O.a. Wiebe Draijer (Rabobank)
- Erasmus Filmavond** – *SustainableJustCities: het recht op huisvesting*
- KVS** – *New paper sessions.* O.a. Johannes Spinnewijn (London School of Economics)
- 23 **ROA Seminar** – *Precarious work conditions.* Bert Schreurs (Vrije Universiteit Brussel)
- 30 **ROA Seminar** – *Economic conditions and the health of newborns.* Gerard van den Berg (University of Bristol)

DRAAGVLAK ONDER DRUK

Nederland is rijk aan planbureaus en kennisinstituten die beleid doorrekenen en analyseren, zoals het Centraal Planbureau en het RIVM. Eerst mogelijk beleid doorrekenen, daarna pas beslissen, is het idee. Het komt vaak voor dat politici cijfers uit de context halen en adviezen van de planbureaus bestempen als 'onbetrouwbaar'. Hoe ga je beleid maken en uitvoeren op basis van cijfers als er aan de experts getwijfeld wordt en draagvlak ontbreekt? Naar aanleiding van het verschijnen van het ESB-dossier 'Draagvlak onder druk' bespreken we welke rol experts hebben als het op beleid aankomt. Het debat in De Balie is te bekijken via een livestream.

BASISINKOMEN: DE TOEKOMST

Een eventuele invoering van het basisinkomen kan leiden tot een nieuwe verhouding tussen werk en leven. Zo krijgen werklozen meer rust vanwege de verminderde bureaucratie. Opeens is werk niet meer nodig om een klein inkomen zonder tegenprestatie te hebben. Hoe zullen werklozen met een basisinkomen aankijken tegen werk? En wat zal een basisinkomen voor invloed hebben op onze tijdsindeling? Tijdens deze webinar worden de verschillende manieren besproken waarop een basisinkomen onze samenleving kan veranderen.

Promoties

Erasmus Universiteit Rotterdam

Saskia Vossenbergh – *Gendered institutions matter: a middle ground between feminist and gender-blind perspectives on enterprise development,* 4 juni



Jia Gai – *Contextualized consumers,* 25 juni



Radina Blagoeva – *The hard power of soft power: a behavioral strategy perspective on how power, reputation, and status affect firms,* 26 juni

Rijksuniversiteit Groningen

Nitin Bhushan – *Correlation, causation, and dynamics: methodological innovations in sustainable energy behaviours research,* 4 juni

Joeri Schasfoort – *Agent-based simulations of monetary policy and financial markets,* 11 juni



Jesse Meindertsma – *De kredietwaardigheidstoets bij kredietverlening aan consumenten,* 18 juni

Tilburg University

Alain Hong – *Women in the lead: gender, leadership emergence, and negotiation behavior from a social role perspective,* 3 juni



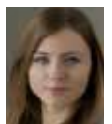
Claudia Molema – *Financial incentives in primary care lifestyle interventions: feasibility and acceptability of implementing financial incentives for patients,* 9 juni

Eline de Vries – *Let's talk about value: grasping the concept of value in a population health management context,* 10 juni



Farah Arshad – *Performance management systems in modern organizations,* 23 juni

Andrea Popescu – *Essays in asset pricing and auctions,* 24 juni



Yi Zhang – *Topics in economics of labor, health, and education,* 29 juni

Emiel Jerphanion – Essays in economic and financial decisions of households, 2 juli



Universiteit Leiden

Jeroen Romeijn – What's the issue?, 2 juni



Maral Darouei – Managing a sustainable career in the contemporary world of work: personal choices and contextual challenges, 9 juni



Universiteit Utrecht

Aline Bos – Corporate kangaroos in care: strategy and performance of non-profit and private equity-owned care organizations, 3 juni



Igbal Safarov – Open government data: utilisation, implementation and adoption, 5 juni

An Duong – Financial integration, trade, and productivity, 19 juni



Zsuzsanna Tomor – Smart governance in practice, 19 juni



Universiteit van Amsterdam

Javier Garcia Bernardo – Offshore finance and corporate tax avoidance, 9 juni



Vrije Universiteit Amsterdam

Paul Pelzl – Macro questions, micro data: the effects of external shocks on firms, 29 juni

Promotie Mark Reijnders



Non-take-up of social support and its implications for social policies

Universiteit Leiden,
17 juni 2020

Als je in Nederland in de problemen zit, heb je vaak recht op hulp, maar niet iedereen maakt daar gebruik van. Denk aan een overbelaste mantelzorger die niet om ondersteuning vraagt, of een vrouw met schuldproblemen die geen hulp vraagt. De moeite die mensen hebben met het vragen om hulp staat in de literatuur bekend als *vraagverlegenheid*.

We weten niet goed hoe en waarom hulpbehoevenden vraagverlegenheid ervaren. Daardoor blijven hun problemen onopgelost, wat op de langere termijn leidt tot hogere kosten voor de samenleving. Wanneer bijvoorbeeld die mantelzorger ook uitvalt, raken er meteen twee mensen afhankelijk van hulp. Dit is problematisch, want een hoofddoel van het sociale beleid is juist om de stijgende kosten in te dammen.

In mijn proefschrift onderzoek ik daarom de oorzaken van vraagverlegenheid en de betekenis daarvan voor sociaal beleid. Daarvoor heb ik kwalitatief onderzoek uitgevoerd in de gemeente Den Haag. Ik heb onder meer bij de Voedselbank, sociaal raadslieden en in een ziekenhuis met hulpbehoevenden gesproken om te achterhalen welke problemen zij ervaren bij het vragen om hulp.

De oorzaken van vraagverlegenheid blijken deels bij het individu te liggen, maar hebben

ook veel te maken met de manier waarop het sociaal domein is ingericht. Zo weten mensen door allerlei bureaucratische rompslomp vaak niet de weg naar hulp te vinden, bijvoorbeeld door een onoverzichtelijk hulpaanbod, onduidelijke regels en taalbarrières.

In feite gaat vraagverlegenheid over een verborgen ongelijkheid: een tegenstelling tussen hen die wel de weg naar hulp weten te vinden versus de hulpbehoevenden die dat niet lukt en onzichtbaar zijn. Mijn belangrijkste conclusie is dat er in het Haagse

beleid onvoldoende oog is voor de velerlei problemen en obstakels die hulpbehoevenden kunnen tegenkomen bij het vragen om hulp. Beleidsmakers gaan nu te veel uit van hun eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid.

Het advies is dan ook om nadrukkelijker de dagelijkse belevingswereld van 'vraag-

verlegen mensen' mee te nemen in beleid. Doe moeite om hen te vinden, ga met hen in gesprek, inventariseer hun behoeften en leer daarvan. Verder is het van belang om bureaucratische obstakels te beslechten, betere samenwerking tussen organisaties te stimuleren en realistischere verwachtingen te hebben over hulpgedrag van mensen. Uiteindelijk kunnen dat soort zaken juist tot vermindering van collectieve uitgaven leiden.





Woonplek beïnvloedt studiekeuze

Plattelandskinderen zijn minder geneigd om te gaan studeren dan stadskinderen, dat concludeert Van Maarseveen. Hij vergelijkt Cito-scores met de keuzes voor vervolopleidingen in het voortgezet en hoger onderwijs. Van Maarseveen toont aan dat kinderen met een vergelijkbare familieachtergrond en Cito-score vaker kiezen voor een hogere vervolopleiding wanneer zij opgroeien in een stedelijke omgeving. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het voor stedelingen gemakkelijker en goedkoper is om aan een universiteit te studeren of dat de opbrengst van educatie in een stedelijk gebied hoger is dan in een landelijk gebied.

Maarseveen, R. van (2020) *The urban rural-education gap: do cities indeed make us smarter?* CPB Discussion Paper, 16 april.



Lokaal stemgedrag

Bij de gemeenteraadsverkiezingen stemmen Nederlanders steeds vaker op lokale partijen. Gradus et al. analyseren de uitkomsten van de vierjaarlijkse verkiezingen tussen 1998 en 2018 en concluderen dat behalve een sterkere lokale voorkeur ook politieke fragmentatie vaker voorkomt. De reden hiervoor is dat in het geval van een fusie tussen gemeenten, lokale partijen worden opgericht om de belangen van de verschillende gemeenten te vertegenwoordigen. Ook hangt de fragmentatie samen met het feit dat nationale partijen soms niet meedoen aan de gemeenteraadsverkiezing. De fragmentatie kan tot gevolg hebben dat belangrijke besluiten langer worden uitgesteld.

Gradus, R., E. Dijkgraaf en T. Budding (2020) *Dutch municipal elections 1998–2018: more localism and fragmentation*. Tinbergen Institute Discussion Paper, TI 2020-022/V.

Belastingverschuiving

Door de daling van de vennootschapsbelastingtarieven in Europa wordt het steeds aantrekkelijker om winsten als dividend in plaats van looninkomen van de eigenaar uit te keren. Lejour en Massenz vergeleken de belastinggegevens van 24 Europese landen tussen 2000 en 2016 en schatten dat een toename van het verschil tussen de persoonlijke inkomsten- en de vennootschapsbelasting van 1 procent leidt tot een toename van 0,3 à 0,8 procent van het aandeel dat vennootschappen hebben in de totale economie. Met name zzp'ers verschuiven persoonlijk inkomen naar bedrijfsinkomen om zo minder belasting te hoeven betalen.

Lejour, A. en G. Massenz (2020) *Income shifting and organizational form choice: evidence from Europe*. Center Discussion Paper, 2020-013.

Economiestudie maakt seksistisch

Er is sprake van structureel seksisme in de economische wetenschap, laat onderzoek zien. Paredes et al. zochten uit of dit inherent is aan de discipline. Ze namen vragenlijsten af onder Chileense economiestudenten en vergeleken de antwoorden met studenten uit andere disciplines. Hoewel economiestudenten bij aanvang van hun studie al sterkere vooroordelen hebben, is het vooral opvallend dat deze toenemen naarmate studenten verder gevorderd zijn in hun studie. Het effect is minder sterk onder studenten die binnen hun opleiding meer vrouwen ontmoeten.

Paredes, V., M.D. Paserman en F.J. Pino (2020) *Does economics make you sexist?* IZA Discussion Paper, 13223.



Amerikaanse

Amerikaanse onderzoeksuniversiteiten voeren de ranglijsten wereldwijd aan. MacLeod en Urquiola onderzoeken aan de hand van de *agency*-theorie hoe dat komt. Door sterke specialisatie vanaf 1870 werden hoogleraren expert op hun gebied. Daarnaast werden hoogleraren beloond met een hoger salaris wanneer hun onderzoek succesvol was, wat motiveert en tegelijkertijd de beste mensen aantrekt. Vervol-

Staatsgeleide innovatie

Onderzoek naar innovatie richt zich meestal op de private sector. Toch vindt een groot deel van de innovatie plaats in de publieke sector, bij semi-publieke instellingen of op universiteiten. Soete et al. onderzoeken of een toename in publieke R&D-bestedingen leidt tot een hogere productiviteit in zowel de publieke als de private sector. Op basis van een tijd-

39.000

ziekenhuisbedden waren er in 2018 in Nederland beschikbaar. Dat zijn er 33.200 minder dan in 1980. (Bron: CBS)



universiteiten

gens werden strengere selectie-eisen gesteld aan nieuwe studenten. Door deze strenge selectie en de verhoging van de collegegelden hebben Amerikaanse universiteiten meer middelen voor goed onderzoek en houden zij hun positie in stand.

MacLeod, W.B. en M. Urquiola (2020) *Why does the U.S. have the best research universities? Incentives, resources, and virtuous circles*. IZA Discussion Paper, 13203.

serie tonen ze aan dat dit effect inderdaad bestaat, maar dat er wel grote verschillen per land zijn. Daarnaast stellen de onderzoekers dat deze toename in productiviteit het grootst is wanneer de private en publieke R&D complementair zijn.

Soete, L., B. Verspagen en T. Ziesemer (2020) *The economic impact of public R&D: an international perspective*. UNU-MERIT Working Paper, 2020-014. Te vinden op www.merit.unu.edu.

Tweedeling door corona

Door de coronacrisis zijn vooral laagopgeleiden en zelfstandigen minder gaan werken. Dat concluderen Gaudecker et al. na een steekproef onder Nederlandse werkenden. De reden is dat laagopgeleiden veelal fysieke en sociale beroepen hebben waarin het niet goed mogelijk is om vanuit huis te werken. Hoogopgeleiden daarentegen werken vaker op kantoor en kunnen daarom hun werkzaamheden voor een groot deel thuis uitvoeren. Het effect wordt enigszins afgezwakt doordat de overheid een aantal van de beroepen waarin veel lager opgeleiden werken als cruciaal heeft aangeduid.

Gaudecker, H.M. von, R. Holler, L. Janys et al. (2020) *Labour supply in the early stages of the COVID-19 pandemic*. IZA Discussion Paper, 13158.

Publiceren in top vijf

Wanneer je als Nederlandse econoom in de top vijf tijdschriften publiceert kan het hoogleraarschap je bijna niet meer ontgaan. Maar zijn deze tijdschriften ook academisch invloedrijk? Om dit te bepalen vergelijken Ductor et al. het aantal citaties van artikelen in een topvijf-blad met andere bekende economische tijdschriften. Van 1970 tot 1995 liep de top vijf steeds verder uit op de rest, een positie die ze tot op heden hebben weten te behouden. De unieke positie van een selecte kopgroep is veel sterker in de economische wetenschap dan in andere wetenschapsdisciplines.

Ductor, L., S. Goyal, M.J. van der Leij en G.N. Paez (2020) *On the influence of top journals*. Tinbergen Institute Discussion Paper, TI 2020-019/II.

Verveeld en verdrietig

Als mensen door de coronacrisis aan huis gebonden zijn, lopen ze minder risico het virus op te lopen. De zorgen om het virus, de onzekerheid die daarmee gepaard gaat en het gebrek aan sociaal contact vormen daarentegen ook een gezondheidsrisico. Brodeur et al. maken gebruik van Google Trends en analyseren de zoektermen in Europa en Amerika rondom de invoering van een lockdown. Op basis van een *difference-in-differences*-analyse en een *regression discontinuity design* concluderen zij dat door de maatregelen niet alleen de verveling toeslaat, maar ook dat voor veel mensen de mentale gezondheid sterk te lijden heeft.

Brodeur, A., A.E. Clark, S. Flèche en N. Powdthavee (2020) *COVID-19, lockdowns and well-being: evidence from Google Trends*. IZA Discussion Paper, 13204.



Klimaatbewustzijn

Er wordt vaak beweerd dat hoogopgeleiden klimaatbewuster zijn. Powdthavee onderzocht of dit klopt door slim gebruik te maken van een natuurlijk experiment. In 1972 verhoogde Engeland de leerplichtige leeftijd van vijftien naar zestien jaar en Powdthavee laat zien dat de groep die daardoor meer onderwijs heeft gevolgd, inderdaad klimaatbewuster is. Tegenvaller is dat dit hogere klimaatbewustzijn niet tot een daadwerkelijke gedragsverandering leidt. Deze conclusie suggereert dat educatie en voorlichting niet effectief zijn bij het teweegbrengen van klimaatvriendelijke gedragsveranderingen.

Powdthavee, N. (2020) *The causal effect of education on climate literacy and pro-environmental behaviours: evidence from a nationwide natural experiment*. IZA Discussion Paper, 13210.

Even beter kijken naar grensoverschrijdende statistieken

Bij de Brexit, bij de staatssteun voor KLM en bij het afschaffen van de dividendbelasting: telkens is er discussie over hoe belangrijk de onderliggende entiteiten nou echt zijn voor de Nederlandse economie. Wat betekent minder handel met het Verenigd Koninkrijk voor de haven in Rotterdam, kunnen internationaal actieve bedrijven in Nederland zonder *flag carrier* en hoe belangrijk zijn buitenlandse financiers voor Nederlandse bedrijven?

Op het eerste gezicht lijken simpele statistieken een redelijk antwoord op die vragen te kunnen geven. Zo kijken we bij de Brexit naar de handelsstromen tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk, bij KLM naar de omzet van het bedrijf en bij de dividendbelasting naar de waarde van de grensoverschrijdende investeringen.

En waarschijnlijk was dat vroeger zo – toen deze statistieken werden ontworpen – maar met het opknippen van productieketens over landsgrenzen heen zijn deze simpele statistieken niet langer informatief. Zo blazen Chinese goederen die in Rotterdam worden overgeslagen de exportcijfers op zonder dat daar echt veel aan verdiend wordt, zo maakt KLM deel uit van een internationale alliantie en verkoopt ze ook veel vliegtickets voor haar partnermaatschappijen, en maakt de precieze investeringsroute nogal wat uit voor de vraag of er dividendbelasting verschuldigd is.

Om de onderliggende vragen te kunnen beantwoorden, moet je even beter kijken. Niet naar de bilaterale handelsstromen, maar naar de toegevoegde waarde. Niet naar de omzet, maar naar de handel in diensten en niet naar investeringen die het land verlaten, maar naar hun uiteindelijke bestemming. Dat doen we in twee ESB-themanummers over internationale statistieken.

In dit eerste deel richten we ons daarbij op de implicaties van ‘even beter kijken’ voor de internationale positie van Nederland. De eerste twee bijdrages, van Harry Garretsen en Wimar Bolhuis, schetsen daarbij het kader. Garretsen gaat in op het opknippen van productieketens en Bolhuis maakt de toenemende internationale verwevenheid van de Nederlandse economie zichtbaar.

De andere drie bijdrages illustreren wat ‘even beter kijken’ vermag. Eva Hagendoorn legt buitenlandse directe investeringen terug naar het land waar de oorspronkelijke eigenaar woont en weet zo alle tussenstappen te omzeilen. Met haar blik blijkt de VS veel belangrijker dan gedacht.

Het artikel van Loe Franssen, Oscar Lemmers, Leen Prenen en Khee Fung Wong, en dat van Maureen Lankhuizen en Mark Thissen, richten zich op een verfijning van de handelsstatistieken. Ze kiezen daarbij ieder net een andere benadering. Franssen et al. hebben de beschikking over data op bedrijfsniveau in Nederland en scheppen op die manier een beeld van de wederuitvoer en de implicaties daarvan voor de handelsstatistieken. Wederuitvoer blijkt ongeveer de helft van de totale Nederlandse import en export uit te maken. Lankhuizen en Thissen werken met een wereldwijde input-output-database en kijken niet alleen naar de wederuitvoer van Nederland, maar ook die tussen derde landen. Samen bieden de auteurs een hele waaier van inzichten: van Brexit naar KLM.

De komende jaren zullen er meer van deze artikelen volgen, ook in ESB. Ik hoop daarbij ook op een bijdrage die de sterke kanten van de artikelen van Franssen et al. en van Lankhuizen en Thissen combineert en dus werkt met een internationale input-output-database met bedrijfsdata. Maar om dat te realiseren zal er internationaal statistisch veel beter samengewerkt moeten worden. Daar gaat het tweede gedeelte van dit tweeluik ook op in en dat publiceren we over vier weken.

JASPER LUKKEZEN

Hoofdredacteur
lukkezen@economie.nl



Column: Handelsstatistieken kunnen na corona weer op de schop

HARRY GARRETSSEN

263

Nederlandse economie afgelopen decennia nog afhankelijker van het buitenland

WIMAR BOLHUIS

264

Verenigd Koninkrijk afhankelijker van Europa dan eerder gedacht

LOE FRANSSSEN, OSCAR LEMMERS, LEEN PRENEN EN KHEE FUNG WONG

268

Correctie voor wederuitvoer verkleint belang van Nederland als handelspartner

MAUREEN LANKHUIZEN EN MARK THISSEN

272

VS nog belangrijker dan gedacht voor directe investeringen

EVA HAGENDOORN

276

Handelsstatistieken kunnen na corona weer op de schop

Meten is weten en dat geldt ook voor de internationale verwevenheid van de Nederlandse economie. Kennis over onze open economie kan domweg niet zonder goede data en statistieken over handel, buitenlandse directe investeringen en migratie.

Het meten is er de laatste decennia niet eenvoudiger op is geworden. Vanaf ruwweg 1990 hebben technologische vooruitgang en de opkomst van nieuwe spelers de internationale economie fundamenteel gewijzigd, waarbij het belang van internationale handel en kapitaalstromen verder is toegenomen. Deze toename heeft het meten lastiger gemaakt omdat het productieproces grensoverschrijdend en gefragmenteerd is geraakt.

Het in de tijd en ruimte kunnen opknippen van de productie van goederen en diensten heeft Richard Baldwin (2016) treffend omschreven als het tijdperk van de zogenaamde *second unbundling*, waarin op ongekende schaal de productieketen zelf internationaal verhandelbaar en verplaatsbaar werd. De opkomst van China en andere opkomende markten is, evenals de economische ontwikkeling van de voormalige Oostblok-economieën, in zeer grote mate het gevolg van deze tweede ont koppeling.

De huidige opzet van statistieken over internationale verwevenheid stamt echter nog uit het tijdvak van de eerste ont koppeling, zoals dat aan het einde van de negentiende eeuw begon. Tijdens die eerste ont koppeling, kwam globalisering met horten en storen door de internationale scheiding van consumptie en productie tot stand. De productie zelf vond daarentegen grosso modo nog steeds binnen de eigen landsgrenzen plaats.

Het verbaast derhalve niet dat het statistisch verre van eenvoudig is om te bepalen hoe de tweede ont koppeling de internationale verwevenheid van de Nederlandse economie heeft beïnvloed, zie de diverse bijdragen aan deze en komende *ESB*.

Wie op zoek is naar de toegevoegde waarde van deze verwevenheid voor onze economie overschat bijvoorbeeld al snel het belang van handel, als alleen naar bruto-handelscijfers wordt gekeken en er geen rekening wordt gehouden met het enorme belang van handel in intermediaire goederen of met wederuitvoer. Soortgelijke problemen doen zich voor bij het bepalen van de toegevoegde waarde van buitenlandse



HARRY GARRETSEN

Hoogleraar aan de
Rijksuniversiteit Groningen

directe investeringen. Het leven voor de verzamelaars van data over de internationale economie is daarmee ingewikkelder geworden.

En net nu zowel de statistici als de gebruikers van die gegevens eindelijk meer grip hebben gekregen op het meten van de moderne internationale verwevenheid, is er de coronacrisis. Het is uiteraard nog te vroeg voor een afdoende antwoord op de vraag of en hoe deze crisis, naast een reeds voelbare negatieve handelsimpact (WTO, 2020), de internationale economie structureel zal beïnvloeden. Het lijkt echt niet al te gewaagd om te voorspellen dat met name internationale productieketens wel eens korter

en minder belangrijk zouden kunnen worden.

De coronacrisis zal waarschijnlijk bedrijven en ook landen aanleiding geven de risico's van de wereldwijde waardeketens te herzien waarbij, zoals de *Financial Times* (2020) dat treffend omschreef, *just-in-time management* minder belangrijk wordt en *just-in-case management* juist meer. Ten opzichte van de wereld van de tweede ont koppeling betekent dat 'meer in eigen huis en minder ver'. Wie weet gaat de internationale economie daarmee weer wat meer lijken op de oude wereld van de eerste ont koppeling! Dit zou het leven voor de statistici mogelijk overzichtelijker maken, maar het zou voor ons land minder goed nieuws zijn omdat de internationale arbeidsverdeling zoals we die vóór de corona kenden per saldo gunstig voor de Nederlandse welvaart is (CPB, 2019).

Of we als economie slechter af zijn, hangt ook af van het doel van internationale verwevenheid. Mogelijk verschuift dat doel door de coronacrisis van het bijdragen aan economische groei meer naar het versterken van de veerkracht of *resilience* van onze economie. Wellicht heel zinvol, maar je hoort de statistici nu al zuchten: economische veerkracht? Hoe meet je dat in hemelsnaam? Er blijft dus werk aan de winkel.

Literatuur

Baldwin, R. (2016) *The great convergence: information technology and the new globalization*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

CPB (2019) *Globalisering: geringe regionale effecten, wel onzekerheid*. CPB Policy Brief, december.

Financial Times (2020) From 'just in time' to 'just in case'. *Financial Times*, 4 mei.

WTO (2020) *Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy*. WTO Persbericht, 8 april. Te vinden op www.wto.org.

Nederlandse economie afgelopen decennia nog afhankelijker van het buitenland

Sinds midden jaren negentig is de samenstelling van de economie beduidend veranderd. Aan de hand van de nationale rekeningen wordt er in kaart gebracht welke structuurveranderingen de Nederlandse economie ondergaan heeft.

IN HET KORT

- Het exploitatieoverschot van bedrijven en het overheidsaandeel in de economie zijn gestegen terwijl het loonaandeel daalde.
- De nationale bestedingen namen af en Nederland spaarde meer, voornamelijk voor het pensioen.
- Het handels- en kapitaalvolume met het buitenland en het uitvoeroverschot stegen fors, vooral door de Europese markt.

**WIMAR
BOLHUIS**
Universitair docent
aan de Universiteit
Leiden

Periodiek maakt het Centraal Planbureau (CPB) scenario's voor de ontwikkeling van de economie op de lange termijn (CPB, 1992; De Mooij en Tang, 2003; Huizinga en Smid, 2004; Ter Weel et al., 2010). Zelden wordt er echter teruggeblikt op hoe de macro-economische ontwikkeling is verlopen.

In dit artikel analyseer ik, aan de hand van de nationale rekeningen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de veranderingen in de samenstelling van de toegevoegde waarde van de Nederlandse economie tussen 1995 en 2018, en zoek ik naar mogelijke verklaringen hiervoor.

De keuze voor deze onderzoeksperiode komt voort uit het feit dat het CBS sinds 1995 op dezelfde wijze rapporteert. Binnen deze periode zijn er vanzelfsprekend *ups* en *downs*. Zo verbeterde de winstgevendheid van het bedrijfsleven en waren de buitenlandse deelnemingen fors, tot de uitbraak van de kredietcrisis in 2008, waarna het verloop volatieler werd.

In dit artikel zal ik me concentreren op de structuurverschillen in de Nederlandse economie over de gehele periode 1995–2018. Daarvoor kijk ik eerst naar de veranderingen volgens de drie benaderingen van het bruto binnenlands product (bbp).

Het CBS berekent in de nationale rekeningen de opbouw van het bbp vanuit de productiebenadering, de inkomensbenadering en de bestedingsbenadering (CBS, 2019a).

In de productiebenadering van het bbp wordt alle toegevoegde waarde – het verschil tussen de productiewaarde en de waarde van de in het productieproces verbruikte goederen en diensten – bij elkaar opgeteld.

In de inkomensbenadering bestaat het bbp uit de beloning van werknemers, het bruto-exploitatie-overschot van bedrijven, en de belastingen op productie en invoer minus de subsidies vanuit de overheid. Deze benadering laat de primaire inkomens zien als een beloning voor deelname aan het productieproces, die wordt ontvangen in ruil voor het beschikbaar stellen van productiemiddelen zoals arbeid, financiële middelen en grond.

In de bestedingsbenadering worden alle consumptieve uitgaven, investeringen en het uitvoersaldo bij elkaar genomen en toegekend aan huishoudens, overheid of bedrijven.

Productie

Sinds 1995 blijkt er een verdienstelijking van de Nederlandse productie gaande te zijn, gezien de veranderende sectoraandelen (figuur 1). Deze verdienstelijking – en de groei van onderwijs, gezondheidszorg, persoonlijke dienstverlening, horeca en entertainment – is een eigenschap van moderne liberale democratieën (Iversen en Wren, 1998; Wren, 2013). Over het algemeen verliezen de maaksectoren van ontwikkelde landen, zoals industrie en landbouw, de afzet van hun laagproductieve activiteiten door de concurrentie met nieuwe economieën als China, of door een bewuste offshoring en outsourcing van de productie naar het buitenland (Thewissen en Van Vliet, 2019). Al met al lijkt dezelfde trend voor Nederland op te gaan.

Werkgelegenheidsaandeel diensten stijgt

Als gevolg van de verdienstelijking verandert de werkgelegenheid (Bui Van et al., 2017; De Beer, 2016). Het economische belang van landbouw, bouwnijverheid en industrie is groot, maar het aandeel ervan in de totale werkgelegenheid daalt (Hitzert et al., 2017). De productiviteitsstijging is in de landbouw en industrie, door technologische ontwikkelingen, sterker dan in de dienstensector, zodat er relatief minder arbeidskrachten nodig zijn. Dit kan nadelig zijn voor de mannen die traditioneel in deze sectoren werken, en kan een deel van de dalende arbeidsparticipatie van jonge mannen verklaren (CPB, 2018).

De hoeveelheid werk in de commerciële en publieke dienstverlening stijgt juist fors (De Beer, 2016). De zakelij-

ke dienstverlening; de overheid en zorgsector; de informatie en communicatie; en de handel, vervoer en horeca zijn een groter aandeel gaan vormen van de economie.

Financiële dienstverlening uitzondering

Uitzondering op de stijgende werkgelegenheid in de diensten vormt de structurele krimp van de financiële dienstverlening, vanwege technologische ontwikkelingen en de gevolgen van de kredietcrisis. In deze sector is er minder werk voor boekhoudkundig en administratief personeel, maar juist meer voor financieel specialisten en economen (CBS, 2018).

Inkomen

Het Nederlandse inkomen wordt anders verdeeld dan in 1995. Figuur 2 laat zien dat het bruto-exploitatieoverschot – de beloning voor de ondernemingen na aftrek van de beloning voor hun werknemers en betaalde belastingen – is toegenomen. Het overheidsaandeel groeide als gevolg van lastenstijgingen. Hogere pensioen- en zorgpremies zorgden voor een groei van de sociale premies afgedragen door werkgevers. Hoewel de sociale premies voor werkgevers stegen, daalde het loonaandeel van werknemers toch fors met 4,7 procentpunt van het bbp. Slechts een beperkt deel van deze daling kan worden verklaard door het toenemen de aantal zelfstandigen zonder personeel.

Dalend loonaandeel

Het Centraal Planbureau (CPB) schrijft het dalende loonaandeel vooral toe aan de trendmatig afnemende arbeidsproductiviteitsstijging, een internationale ontwikkeling met onduidelijke oorzaken (Adema en Van Tilburg, 2018). Het stijgende opleidingsniveau van de beroepsbevolking vertaalt zich niet naar sterkere productiviteitstoenames en een groter loonaandeel. Zowel globalisering, technologische vooruitgang als marktmacht (flexibilisering van de arbeidsmarkt) kan een neerwaartse invloed hebben op het loonaandeel van werknemers – maar het is niet eenduidig vast te stellen of en in welke mate dit het geval is. Zo kan technologische ontwikkeling de arbeidsproductiviteit verhogen en tegelijkertijd het loonaandeel drukken door de complementariteit met kapitaal. Veel van de recente ICT-vooruitgang leidt bijvoorbeeld tot (arbeidsbesparende) automatisering.

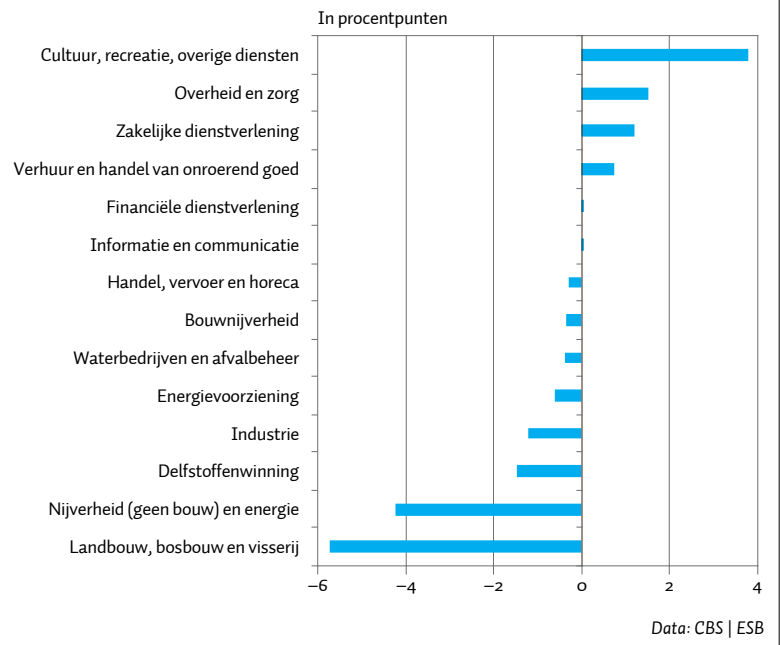
Bestedingen

Figuur 3 laat sterk stijgende handelsvolumes zien met het buitenland. De groei van de in- en uitvoerwaarde van goederen en diensten is hand in hand gegaan met een forse toename van de wederuitvoer – goederen die door een ingezetene worden ingevoerd en dan weer in vrijwel onbewerkte staat worden uitgevoerd (CBS, 2016).

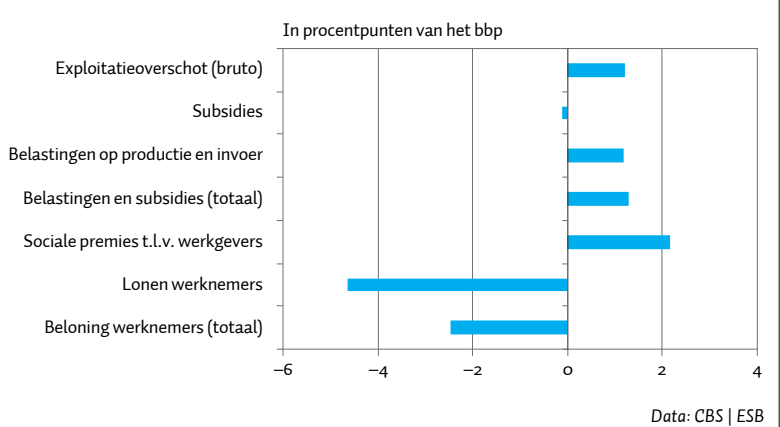
Uitvoeroverschot gestegen

Het totale Nederlandse uitvoeroverschot steeg met 4,4 procentpunt van het bbp. Hierbij is een positief effect waarschijnlijk van de zich uitbreidende Europese interne markt en de invoering van de euro in 2002, aangezien in de periode na 2002 het overgrote deel van de gestegen invoerwaarde en exportwaarde plaatsvond, en ook de volledige stijging van het uitvoersaldo.

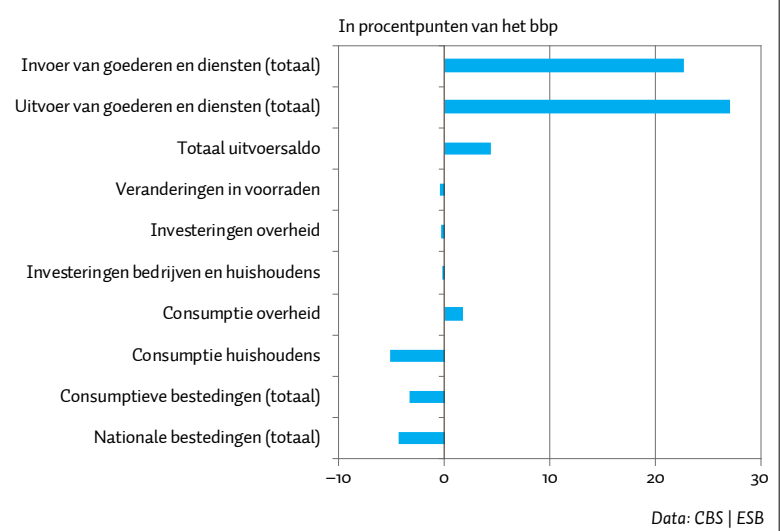
Verandering aandeel sectoren 1995–2018 in bbp FIGUUR 1



Verandering ontvangen inkomen 1995–2018 FIGUUR 2



Verandering bestedingscomponenten 1995–2018 FIGUUR 3



De bruto-export zegt echter maar weinig over de toegevoegde waarde van die export. Deze wordt vooral gecreëerd door goederen (52 cent per euro) en diensten (64 cent per euro) van Nederlandse makelij, en in mindere mate door wederuitvoer (14 cent per euro). De toegevoegde waarde van de export als aandeel van het bbp bleef daarbij stabiel: 35,8 procent in 1995, en circa 35 procent in 2018 (CBS, 2019b; Lemmers, 2013).

De toegenomen handelsvolumes hebben echter ook een keerzijde. Het maakt de Nederlandse economie kwets-

baarder dan voorheen voor schokken in de wereldhandel, aangezien het aandeel van de binnenlandse bestedingen kleiner werd.

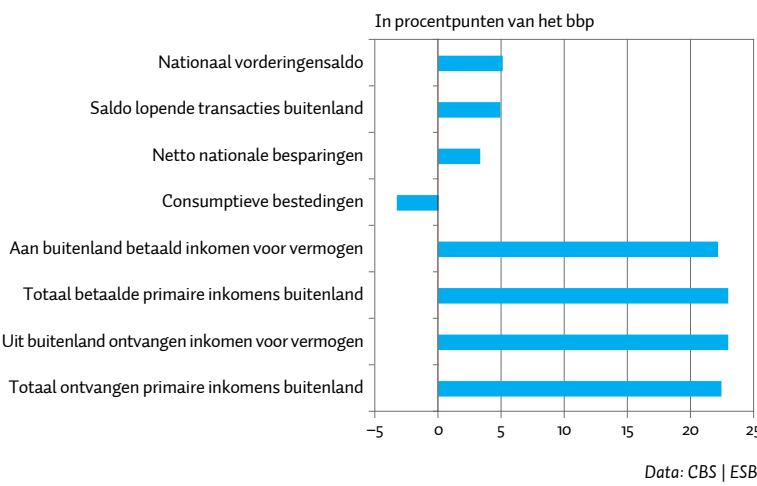
Dus aandeel nationale bestedingen nam af

De investeringen van de overheid, bedrijven en huishoudens (vooral investeringen in woningen) zijn als percentage (licht) gedaald. Wel nam de consumptie van de overheid toe (+1,8 procentpunt van het bbp), in belangrijke mate door extra collectieve zorguitgaven gefinancierd via hogere belastingen en sociale premies die een hap nemen uit de private beloningen van werknemers, zoals ook figuur 2 laat zien. De private huishoudelijke consumptie daalde beduidend sneller (-5,1 procentpunt van het bbp) als gevolg van een lager loonaandeel van werknemers. Al met al nam het aandeel totale nationale bestedingen van Nederland af met 4,4 procentpunt van het bbp sinds 1995; de begrijpelijke spiegelbeeldige beweging van het toenemende belang van de uitvoer.

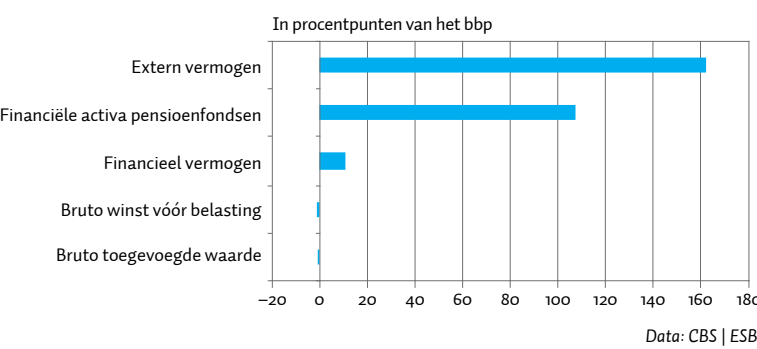
Het nationaal vorderingensaldo

De intensiverende verhouding met het buitenland vergt een nadere analyse. Om te analyseren hoe de Nederlandse financiële positie ten opzichte van het buitenland over de tijd veranderde, en hoe dit uitpakte voor de actoren bedrijven en huishoudens, kijk ik nu naar de ontwikkeling van het nationaal vorderingensaldo en het externe vermogen.

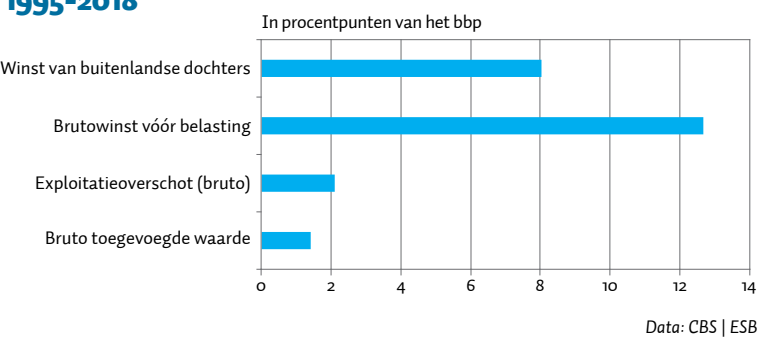
Verandering nationaal vorderingensaldo 1995-2018 FIGUUR 4



Verandering extern vermogen & financiële instellingen 1995-2018 FIGUUR 5



Verandering niet-financiële vennootschappen 1995-2018 FIGUUR 6



Door uitbreiding van de EU en de euro werd Nederland nog meer internationaal verweven

Het nationaal vorderingensaldo geeft aan hoeveel de gezamenlijke Nederlandse economische sectoren uitlenen dan wel uitgeven aan transacties met het buitenland. Het is het verschil tussen de vorderingen van Nederland op het buitenland en de schulden van Nederland aan het buitenland. Bij een tekort zijn er voor dat bedrag nieuwe leningen aangegaan met het buitenland of financiële activa verkocht. Bij een overschot zijn voor dat bedrag schulden aan het buitenland afgelost of buitenlandse financiële activa aangekocht.

Vorderingen op buitenland namen toe

Figuur 4 laat zien dat de vorderingen van Nederland op het buitenland steeds groter werden: deze stegen tussen 1995 en 2018 met 5,2 procentpunt van het bbp. De lopende transacties – het saldo van ontvangsten uit en betalingen aan het buitenland uit hoofde van diensten- en inkomsten-transacties – namen ook toe. Het inkomens- en vermogensverkeer met het buitenland groeide met ruim 20 procentpunt van het bbp. Hetzelfde geldt voor de betaalde en ontvangen inkomens. Opnieuw is een positieve relatie met de Europese interne markt en de invoering van de euro in

2002 waarschijnlijk, omdat ongeveer de helft van de groei zich in de jaren daarna manifesteerde.

Meer besparingen

Van de groeiende aanspraken op het buitenland wordt er steeds minder geconsumeerd en steeds meer gespaard. Recent onderzoek wijst op de toenemende spaaroverschotten van zowel het midden- en kleinbedrijf als het grootbedrijf, waarbij er meespeelt dat de middelen die Nederlandse multinationals in het buitenland investeren boekhoudkundig in deze definitie opgenomen worden (Butler et al., 2019). Eerder vond het CPB dat vooral het spaaroverschot van Nederlandse multinationals groeide, door de hogere vermogensinkomsten uit buitenlandse deelnemingen (Jansen en Ligthart, 2014).

Minder consumptie

Terwijl de besparingen groeiden, daalden juist de consumptieve bestedingen van huishoudens. Dat vindt zijn oorzaak in de naderende vergrijzing met hogere pensioenpremies en -vermogens, die vooral ten goede komen van het externe vermogen van Nederland en de veranderende posities van de financiële instellingen.

Extern vermogen

De groei van het nationaal vorderingensaldo ging ook gepaard met een groei van het Nederlandse externe vermogen. Dat nam van 1995 tot 2018 toe met zo'n 160 procentpunt van het bbp. De financiële activa van de pensioenfondsen zijn in die periode met ruim 100 procentpunt van het bbp toegenomen. Daarmee heeft Nederland het hoogste saldo aan financiële bezittingen in verhouding tot de grootte van de economie van Europa (Jonkers, 2016).

Opmerkelijk genoeg kende Nederland tot aan de kredietcrisis een negatief saldo. Na 2008 kwam de groei via hoge investeringen in het buitenland door het bedrijfsleven, maar na 2011 steeg deze vooral doordat het belegde pensioenvermogen in het buitenland een grote stijging ondergrond.

Winsten

De brutowinst vóór belasting is sinds 1995 sterk gestegen, voor tweederde deel als gevolg van de stijgende winsten van de buitenlandse dochters van multinationals. Dit is een belangrijke reden voor het sterk stijgende spaaroverschot van bedrijven sinds de jaren negentig, in lijn met de aanzienlijke toename van directe buitenlandse investeringen vanuit Nederland (Jansen en Ligthart, 2014). De winsten van buitenlandse dochters concentreren zich voor ongeveer zeventig procent bij de tien grootste Nederlandse multinationals. Het binnenlandse bruto exploitatie-overschot van het bedrijfsleven groeide minder hard, net als de bruto toegevoegde waarde in de binnenlandse economie.

Conclusie

De structuur van de Nederlandse economie is sinds 1995 aanzienlijk veranderd. Er is een trendmatige 'verdienselijking' van de productie gaande. Het bedrijfsleven heeft ten koste van de werknemer terrein gewonnen: als aandeel van het bbp kromp het loonaandeel van werknemers, terwijl het exploitatieoverschot van het bedrijfsleven groeide. Het

overheidsaandeel steeg door de hogere overheidsconsumptie (vooral zorguitgaven), gefinancierd via hogere sociale premies en belastingen.

Opvallend zijn de fors gestegen handels- en kapitaalvolumes met het buitenland, en tevens het toegenomen uitvoeroverschot. Sinds 2002 nam ook het uitvoeroverschot toe. Dat is te verklaren vanuit de uitbreiding van de Europese interne markt en de invoering van de euro in 2002.

Keerzijde van de internationalisering is dat het aandeel totale nationale bestedingen in de economie daalde, mede door de hogere nationale besparingen en specifiek door het toenemende spaaroverschot van bedrijven. Zowel het beschikbare inkomen van huishoudens als hun consumptieve bestedingen daalden ook als percentage van de totale economie.

De nieuwe economische structuur van Nederland is steeds meer verweven met de mondiale economie en daarmee kwetsbaarder voor negatieve schokken – niet alleen via de activiteit in de reële economie, maar ook via het toenemende (pensioen)vermogen dat belegd is in het buitenland.

Voor beleidsmakers is het dan ook de vraag hoe nu wijs om te gaan met de grotere economische afhankelijkheid van de Europese samenwerking en van de mondiale ontwikkelingen.

Literatuur

- Adema, Y. en I. van Tilburg (2018) *Vertraagde loonontwikkeling in Nederland ontrafeld*. CPB Policy Brief, 2018/12.
- Beer, P. de (2016) *De arbeidsmarkt in 2040: ingrijpende veranderingen, maar ook veel continuïteit*. AIAS Working Paper, 162. Te vinden op dare.uva.nl.
- Bui Van, H., J. van Dalen en F. Notten (2017) *Economische groei en verdienstelijking, 1969–2016*. CBS De Nederlandse Economie.
- Butler, B., K. Carlier, G. Schotten en M. Volkerink (2019) *Het spaaroverschot van Nederlandse bedrijven ontrafeld*. DNB Occasional Studies, 17–4.
- CBS (2016) *Bijdrage wederuitvoer aan bbp in 20 jaar verdubbeld*, 13 oktober. Te vinden op www.cbs.nl.
- CBS (2018) *Structurele afname werknemers in de financiële sector*, 17 december.
- CBS (2019a) *Wat zijn de nationale rekeningen?* Publicatie te vinden op www.cbs.nl.
- CBS (2019b) *Nederland Handelsland: export, investeringen & werkgelegenheid*. Publicatie te vinden op longreads.cbs.nl.
- CBS Statline (2019) *Opbouw binnenlands product (bbp); nationale rekeningen* (laatste wijziging 24 juni 2019). Te vinden op opendata.cbs.nl.
- CPB (1992) *Scanning the future: a long-term scenario study of the world economy 1990–2015*. Den Haag: Sdu.
- CPB (2018) *Arbeidsparticipatie; uitgevoerd op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. CPB Notitie, 20 december.
- Hitzert, F., H. Langenberg en F. Notten (2017) *Belang, ontwikkeling en structuur van de Nederlandse industrie*. CBS De Nederlandse economie, oktober.
- Huizinga, F. en B. Smid (2004) *Vier vergezichten op Nederland: productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040*. CPB Publicatie, 55.
- Iversen, T. en A. Wren (1998) *Equality, employment and budgetary constraint: the trilemma of the service economy*. *World Politics*, 50(4), 507–546.
- Jansen, C. en M. Ligthart (2014) *Spaaroverschot niet-financiële bedrijven: ontwikkeling, oorzaken en gevolgen*. CPB Achtergronddocument, 28 augustus.
- Jonkers, W. (2016) *Groei netto extern vermogen grotereels door toename pensioenvermogen*. CBS De Nederlandse economie, 2016/01.
- Lemmers, O. (2013) *Global value chains and the value added of trade*. In: M. Jaarsma, G. van Gessel, R. Gircour (red.), *Internationalisation Monitor 2013*. Den Haag: CBS, p. 49–65.
- Mooij, R. de, en P. Tang (2003) *Four futures of Europe*. CPB Publicatie, 49.
- Thewissen, S. en O. van Vliet (2019) *Competing with the dragon: employment effects of Chinese trade competition in 17 sectors across 18 OECD countries*. *Political Science Research and Methods*, 7(2), 215–232.
- Weel, B. ter, A. van der Horst en G. Gelauff (2010) *The Netherlands of 2040*. CPB Publicatie 88.
- Wren, A. (2013) *Introduction: the political economy of post-industrial societies*. In: A. Wren (red.), *The political economy of the service transition*. Oxford: Oxford University Press, p. 1–70.

Verenigd Koninkrijk afhankelijk van Europese Unie dan eerder gedacht

Ongeveer de helft van de Nederlandse goederenexport bestaat uit wederuitvoer, wat de interpretatie van import- en exportstromen bemoeilijkt. Nieuwe gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek laten zien hoeveel invoer uit een land daadwerkelijk voor Nederland bestemd is, en hoeveel voor andere landen.

IN HET KORT

- Het Verenigd Koninkrijk blijkt via Nederland meer te exporteren naar de Europese Unie dan eerder is berekend.
- Wederuitvoer naar Europese landen verklaart grotendeels de negatieve handelsbalans met de Verenigde Staten.
- Nederland haalt significant minder grondstoffen uit ontwikkelingslanden dan handelsdata suggereren.

LOE FRANSSEN

Onderzoeker bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

OSCAR LEMMERS

Onderzoeker bij het CBS

LEEN PRENEN

Onderzoeker bij het CBS

KHEE FUNG WONG

Onderzoeker bij het CBS

In dit tijdperk van globalisering gaan allerlei goederen de wereld rond. Soms betreft het handelswaar die in het volgende land geconsumeerd of verwerkt wordt, soms wordt iets zonder noemenswaardige bewerking geïmporteerd en vervolgens geëxporteerd. Deze laatste stroom noemen we de 'wederuitvoer'. Dankzij de gunstige ligging aan zee, goede verbindingen met het grote Europese achterland en vaardigheden in handel en logistiek (Kuypers et al., 2013) heeft Nederland veel wederuitvoer in vergelijking met andere landen (Duprez en Dresse, 2013).

In 2018 bestond 51 procent van de totale Nederlandse goederenexport uit wederuitvoer. Dit blijkt uit statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Maar per euro wederuitvoer ontvangt Nederland gemiddeld veel minder toegevoegde waarde dan per euro Nederlands product.

De wederuitvoer zorgt daarom voor een overschatting van het belang van import en export voor Nederland. Daarnaast vertekent de wederuitvoer de handelsstatistieken van andere landen, omdat een deel van hun handel via Nederland verloopt. Deze vertekeningen staan bekend als het 'Rotterdam-effect', omdat veel handel de Rotterdamse haven passeert.

Om het Rotterdam-effect te ontrafelen heeft het CBS een methode ontwikkeld om in te schatten welk deel van de Nederlandse import uit elk van de landen gebruikt wordt voor wederuitvoer naar weer andere landen.

In dit artikel belichten we drie actuele thema's, en laten we zien hoe groot de vertekening van de handelsstatistieken door het Rotterdam-effect in feite is. We werpen licht op de handelsrelatie tussen het Verenigd Koninkrijk en Nederland in het kader van de Brexit, het handelstekort met de Verenigde Staten, en de grondstoffenimport uit ontwikkelingslanden.

Data en methoden

We gebruiken data van het CBS uit de handelsstatistieken over invoer, uitvoer en wederuitvoer op product- en bedrijfsniveau. Ook gebruiken we CBS-data van de nationale rekeningen over invoer, uitvoer, invoer voor wederuitvoer en wederuitvoer op productniveau.

Het basisidee van onze methode is als volgt: wat betreft een individueel bedrijf met wederuitvoer naar een land schatten we eerst hoeveel invoer deze nodig heeft voor die wederuitvoer. Die benodigde invoer wordt verdeeld over de landen waaruit het bedrijf importeert. Figuur 1 geeft dit in een versimpelde vorm weer.

Uit de nationale rekeningen weten we per product hoeveel invoer er nodig is voor 1 euro wederuitvoer. Stel dat het Nederlandse bedrijf 1 voor 600 miljoen euro uit China importeert en voor 300 miljoen uit Japan. Tegelijkertijd heeft dit bedrijf 300 miljoen euro aan import nodig voor haar wederuitvoer naar Frankrijk – geschat als $600 / 900 \times 300$ miljoen = 200 miljoen uit China en 100 miljoen uit Japan. De rest van de import, 600 miljoen dus, wordt binnen Nederland gebruikt voor consumptie of verdere productie.

Hierbij verfijnen we de methode beschreven in Lemmers en Wong (2019). Die methode schat in welk deel van de invoer uit land A bestemd is voor wederuitvoer. Nu kunnen we ook schatten welk deel daarvan naar land B gaat. Daarnaast houden we er nu rekening mee dat het onwaarschijnlijk is dat een bedrijf importeert uit een land om vervolgens dezelfde goederen weer naar dit land te exporteren. De nieuwe methoden en gegevens kwamen, binnen het expertisecentrum globalisering, tot stand in het CBS-programma rondom waardeketens en globalisering (CBS, 2020).

Voordelen methode met bedrijvendata

De gebruikte methode met bedrijvendata heeft diverse voordelen. De berekeningen zijn zo een stuk accurater dan

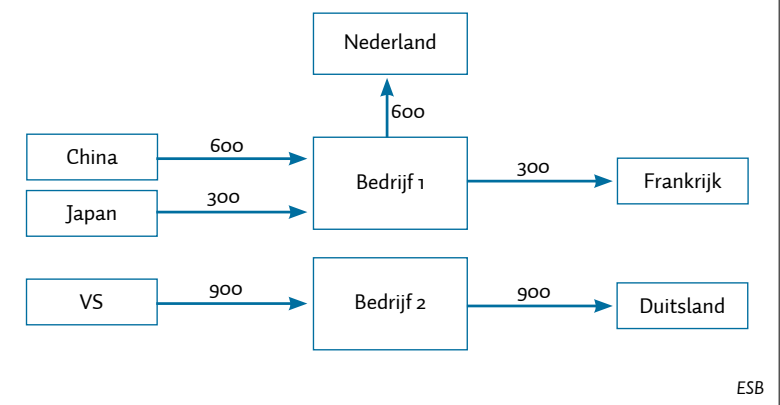


bij een uitsluitend gebruik van data op macroniveau. Neem bijvoorbeeld een tweede bedrijf dat ook voor 900 miljoen aan goederen importeert, volledig uit de Verenigde Staten, en deze volledig gebruikt voor wederuitvoer naar Duitsland (figuur 1). Op basis van een proportionele toekenning van invoer voor wederuitvoer op macroniveau – die ten grondslag ligt aan meer macro-economische schattingen, zoals die in de *World Input-Output Database* (WIOD) – zou men kunnen schatten dat, van de 600 miljoen euro aan import die er in Nederland gebruikt wordt, de helft afkomstig is uit de Verenigde Staten. Op basis van de microdata weten we echter dat dit nul is. Lemmers en Wong (2019) hebben al eerder laten zien dat schattingen op basis van handelsdata die alleen land- en productinformatie bevatten – dus zonder de extra bedrijfssdimensie – tot fors andere uitkomsten kunnen leiden.

Door de aansluiting van bedrijfsdata op de nationale rekeningen is de som van de import uit de individuele landen gewogen naar de totale import in de nationale rekeningen, zelfs op productniveau. Hieruit kan afgeleid worden welke bedrijfstakken welke producten uit welke landen importeren, en hoe dit doorwerkt in de Nederlandse productieketens (Cremers et al., 2019). Ook is onze methode alleen afhankelijk van Nederlandse data en zijn de gegevens daardoor recentere dan van de WIOD.

Overigens heeft een aanpak met macrodata, zoals in Lankhuizen en Thissen (2019; 2020, in dit nummer), het voordeel dat er veel minder gegevens nodig zijn. Daardoor is die methode voor veel meer landen toe te passen. Door de wederuitvoerdata in de WIOD als basis te nemen zijn hun resultaten ook direct inpasbaar in en vergelijkbaar met de WIOD.

Het verdelen van handelsstromen (versimpeld) **FIGUUR 1**



ESB

Oorsprong en bestemming van Nederlandse import voor wederuitvoer in 2017 **TABEL 1**

Oorsprong	Bestemming						Totaal
	Europa	Azië	Amerika	Afrika	Oceanië	Onbekend	
In miljoen euro							
Europa	87.139	8.915	5.084	2.247	603	328	104.316
Azië	50.701	2.532	1.546	464	121	60	55.424
Amerika	19.489	2.729	1.239	398	239	19	24.113
Afrika	3.174	140	95	35	10	5	3.459
Oceanië	709	38	50	10	3	2	812
Onbekend	980	268	62	83	4	32	1.429
Totaal	162.192	14.622	8.076	3.237	980	446	189.553

Noot: Onbekende bestemmingen zijn met name het intra- en extra-communautaire douanevervoer in de EU. Net als alle cijfers in dit artikel, zijn de cijfers in deze tabel voorlopig. Het CBS werkt verder aan het verbeteren van deze methode.

Data: CBS | ESB

Het Rotterdam-effect

Door wederuitvoerstromen, en de daardoor veroorzaakte vertekening van de handelsstatistieken van andere landen, wordt de Nederlandse import en export ‘overdreven’ (Flam en Nordström, 2006; Fojtíková, 2014; ONS, 2015). Met onze methode kunnen we, voor het eerst, schatten hoeveel er vanuit elk land in Nederland geïmporteerd wordt om vervolgens geëxporteerd te worden naar al die andere landen.

Tabel 1 geeft de oorsprong en bestemming weer van de wederuitvoer via Nederland. Europa is veruit de belangrijkste bestemming voor de wederuitvoer via Nederland, gevolgd door Azië en Amerika. Ook aan de importkant is

Europa de belangrijkste leverancier, maar daar spelen Azië en Amerika een veel grotere rol dan aan de exportkant. Nederland importeerde bijvoorbeeld ruim 50 miljard euro aan goederen uit Azië om deze vervolgens naar Europese landen uit te voeren.

Ook geeft Tabel 1 een schatting van van de totale omvang van het Rotterdam-effect: de totale vertekening van de Nederlandse import- en exportcijfers. In 2017 bedroeg de totale, direct voor wederuitvoer bestemde invoer 190 miljard euro. Dat is 48 procent van de totale import van goederen in Nederland.

De export die we als wederuitvoer classificeren volgt uit de CBS-statistieken. Deze bedroeg 234 miljard euro, maar dit is niet opgenomen in de tabel. Dat is 51 procent van de totale export van goederen. Het totale Rotterdam-effect betreft dus ongeveer de helft van de import en export van goederen.

Verder is te zien dat de wederuitvoer voor Europa een stuk hoger is dan voor andere werelddelen, wat logisch is gezien de afstand.

De vernieuwde methode leidt tot een aantal opvallende en relevante resultaten wat betreft de handel met het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en ontwikkelingslanden.

Brexit

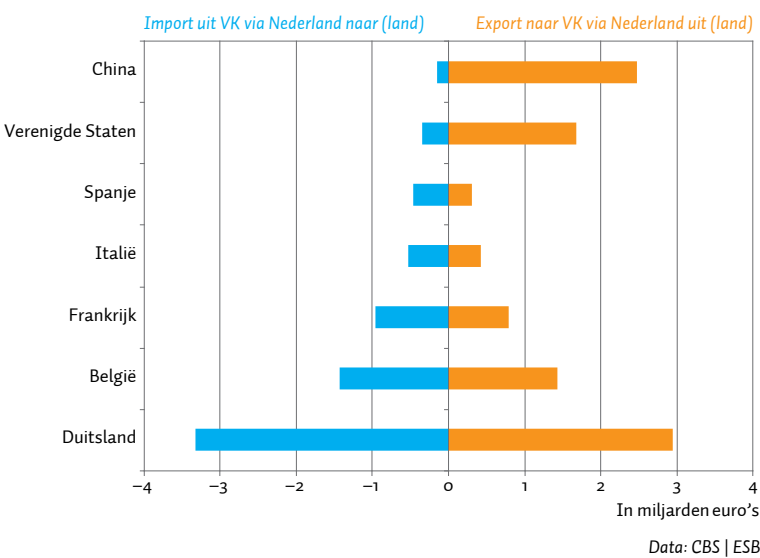
In 2017 exporteerde Nederland in totaal 39 miljard euro aan goederen naar het Verenigd Koninkrijk. Door de nieuwe methode weten we nu dat hiervan 20 miljard bestond uit de export van Nederlandse producten en 19 miljard uit wederuitvoer. Voor die 19 miljard aan wederuitvoer was er in totaal 17 miljard nodig aan import, waarvan iets minder dan de helft (8 miljard) afkomstig was uit EU-landen.

Figuur 2 (oranje balken) toont hoeveel Nederland importeerde uit welke landen om naar het VK te kunnen wederuitvoeren. Met een bedrag van bijna 3 miljard euro werd er het meeste uit Duitsland geïmporteerd, gevolgd door China (2,5 miljard) en de Verenigde Staten (1,7 miljard).

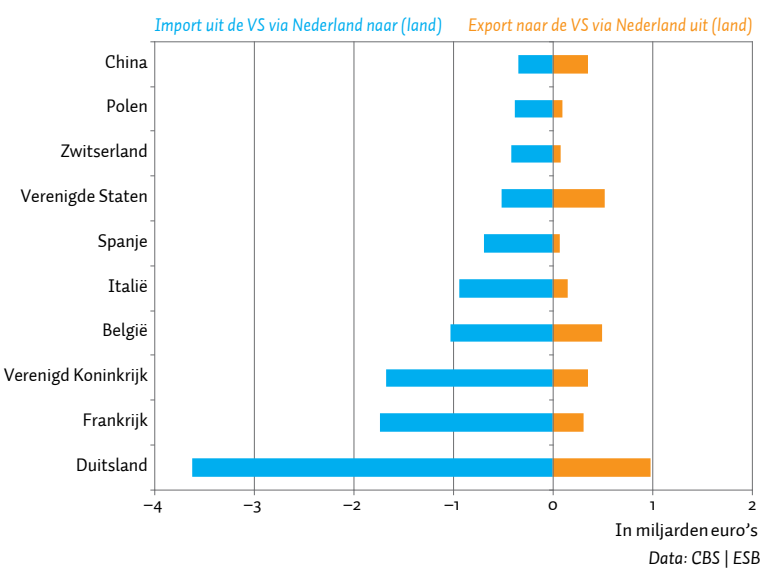
Vervolgens laten de blauwe balken in figuur 2 zien hoeveel Nederland uit het VK importeert voor de wederuitvoer. Het blijkt dat Nederland een belangrijk scharnierpunt is tussen het VK en het Europese achterland. Van de 21,5 miljard die Nederland uit het VK importeerde, werd 10,5 miljard wederuitgevoerd, waarvan 2,1 miljard naar bestemmingen buiten de Europese Unie. Van de totale Britse export naar Nederland komt dus tien procent uiteindelijk buiten de EU terecht, fors minder dan de schatting van het Britse *Office of National Statistics* (ONS), dat uitgaat van vijftig procent (ONS, 2015). Het Verenigd Koninkrijk is voor haar export dus afhankelijker van de EU dan de cijfers van het Britse ONS suggereren.

Het verschil tussen onze resultaten en die van het Britse ONS is aanvullend bewijs dat er daadwerkelijk aanzienlijke verschillen zijn tussen een methode met uitsluitend geaggregeerde data, en onze methode die gebaseerd is op gedetailleerde handelsgegevens. Overigens is er in het Verenigd Koninkrijk ook een project gestart waarin wordt geprobeerd om de schattingen te verbeteren met gebruik van micro handelsdata (ESCoE, 2020).

Handel tussen het Verenigd Koninkrijk en andere landen via Nederland, 2017 FIGUUR 2



Handel tussen de Verenigde Staten en andere landen via Nederland, 2017 FIGUUR 3



Informatie over de grootte en bestemming van de handel met het Verenigd Koninkrijk is van belang voor Nederland bij de onderhandelingen over een nieuw handelsakkoord tussen het VK en de EU, naar aanleiding van de Brexit. Het maakt namelijk duidelijk welk deel van de handel tussen het VK en andere EU-landen door Nederland gefaciliteerd wordt via douaniers en ruimtebeslag.

Ook voor het VK is informatie over de import en export via Nederland van belang omdat het wil weten hoeveel van de handel uiteindelijk met de EU is, en hoeveel met landen buiten de EU. Recentelijk maakte de Britse regering bijvoorbeeld kenbaar plannen te hebben om aan de grens controles op EU-goederen in te voeren (MacLellan en Harvey, 2020).

Handelsbalans met Verenigde Staten

Dankzij de verbeterde methode kunnen we ook laten zien op welke manier andere landen bijdragen aan het Nederlandse handelstekort met de VS. In totaal importeerde Nederland in 2017 voor 29,4 miljard aan goederen uit de VS, waarvan 16,9 miljard euro direct weer werd doorverkocht aan andere landen. De totale uitvoer en de wederuitvoer naar de VS bedroegen respectievelijk 17,2 en 5,1 miljard euro. Het totale Nederlandse handelstekort van 12,2 miljard blijkt dus tot 0,4 miljard euro te zijn gereduceerd wanneer er wordt gecorrigeerd voor wederuitvoerstromen.

Figuur 3 laat zien dat, van die 16,9 miljard euro aan invoer voor wederuitvoer uit de VS, het grootste deel naar Duitsland ging, namelijk 3,6 miljard euro. Duitsland rapporteert zelf een goederenimport vanuit de VS ter waarde van 62 miljard euro (Statistisches Bundesamt, 2019). Hierin rekent het de import via Nederland niet mee. Duitsland haalt dus, als we de invoer via Nederland meerekenen, zes procent meer goederen uit de VS dan het denkt.

Handelsbalansen vormen een belangrijk onderdeel van het huidige Amerikaanse handelsbeleid. Onze cijfers tonen dus aan dat de Amerikaanse handelsbalans met Nederland vanuit Amerikaans perspectief verslechtert wanneer rekening wordt gehouden met wederuitvoer via Nederland. Elders in deze editie laten Lankhuizen en Thissen (2020) zien dat de Amerikaanse handelsbalans met haar partners binnen de handelsovereenkomst NAFTA juist verbetert wanneer rekening wordt gehouden met wederuitvoer via NAFTA landen.

Handel met ontwikkelingslanden

Bekend is dat Nederland, in vergelijking met andere Europese landen, relatief veel grondstoffen importeert uit de minst ontwikkelde landen zoals gedefinieerd door de Verenigde Naties (2019). Op die manier lijkt Nederland niet bij te dragen aan de duurzaamheid elders (Langenberg en Smits, 2015; CBS, 2018).

Uit onze nieuwe schattingen blijkt dat in totaal meer dan de helft van alle import uit de minst ontwikkelde landen door Nederland wordt wederuitgevoerd. En van de grondstoffen wordt er zelfs 71 procent wederuitgevoerd. Nederland lijkt dus vooral een belangrijke schakel te zijn in de handel met de minst ontwikkelde landen, meer dan dat het deze producten zelf gebruikt. Qua grondstoffengebruik uit de minst ontwikkelde landen behoeft de positie

van Nederland dus herziening, al staat ons land ook na verwijdering van de wederuitvoer nog altijd hoog gerangschikt (Langenberg en Smits, 2015).

Conclusie

De helft van de Nederlandse invoer en uitvoer van goederen bestaat uit wederuitvoer, en deze wordt niet in Nederland gebruikt voor consumptie of productie. Dat betekent dat de traditionele handelsstatistieken niet altijd de juiste afhankelijkheid van Nederland weergeven van andere landen. Zowel toeleveranciers als afnemers van Nederland lijken daardoor belangrijker voor de Nederlandse economie dan ze in werkelijkheid zijn.

Voor het Nederlandse beleid met betrekking tot de Brexit, de handelsbalans met de VS en de handelsrelatie met ontwikkelingslanden is het belangrijk om rekening te houden met de wederuitvoer.

Maar ook heeft de grootte van de wederuitvoer gevolgen voor bijvoorbeeld de importconcurrentie. Zo is een deel van de import uit China direct bestemd voor de buitenlandse markt, en vormt dit dus geen concurrentie op de binnenlandse afzetmarkt.

Het is daarom van groot belang om naast de traditionele handelsstromen ook de wederuitvoerstromen te schatten. Dit geeft voor waardevolle additionele inzichten met betrekking tot de onderlinge afhankelijkheden van landen.

Literatuur

- CBS (2018) Brede welvaart 'elders'. In: CBS, *Monitor Brede Welvaart*, 47–51. Den Haag: CBS.
- CBS (2020) *Dossier Globalisering*. Tekst te vinden op www.cbs.nl.
- Cremers, D., B. Loog, T. Notten, L. Prenen en K.F. Wong (2019) *De Nederlandse importafhankelijkheid van China, Rusland en de Verenigde Staten*. Rapport CBS, november.
- Duprez, C. en L. Dresse (2013) *The Belgian economy in global value chains: an exploratory analysis*. Economic Review, Nationale Bank van België. Te vinden op nbb.be.
- ESCoE (2020). *Addressing the challenges of measuring the modern economy*. Economic Statistics Centre of Excellence, Londen, Verenigd Koninkrijk.
- Flam, H. en H. Nordström (2006) *Trade volume effects of the euro: aggregate and sector estimates*. Seminar Papers 746, Stockholms universitet, Institute for International Economic Studies. Te vinden op www.iies.su.se.
- Fojtiková, L. (2014) Performance and growth of the eurozone export. *Procedia Economics and Finance*, 12, 154–163.
- Kuyppers, F., A. Lejour, O. Lemmers en P. Ramaekers (2013) *Wederuitvoer op bedrijfsniveau bekeken*. *TPEdigitaal*, 7(3), 117–138.
- Langenberg, H. en J.-P. Smits (2015) *Invoer van grondstoffen uit LDCs: geworteld in koloniale tijden?* In: CBS, *Internationaliseringsmonitor 2015, vierde kwartaal*, 43–57. Den Haag: CBS.
- Lankhuizen, M. en M. Thissen (2019) *The implications of re-exports for gravity equation estimation, NAFTA and Brexit*. *Spatial Economic Analysis*, 14(4), 384–403.
- Lankhuizen, M. en M. Thissen (2020) *Correctie voor wederuitvoer verkleint belang van Nederland als handelspartner*. *ESB*, 105(4786), 273–275.
- Lemmers, O. en K.F. Wong (2019) *Distinguishing between imports for domestic use and for re-exports: a novel method illustrated for the Netherlands*. *National Institute Economic Review*, 249(1), R59–R67.
- MacLellan, K. en J. Harvey (2020) *UK plans to introduce border controls on EU goods after post-Brexit transition*, 10 februari. Te vinden op www.reuters.com.
- ONS (2015) *UK trade in goods estimates and the 'Rotterdam Effect'*. Office of National Statistics, 6 februari. Te vinden op webarchive.nationalarchives.gov.uk.
- Statistisches Bundesamt (2019) *Statistisches Jahrbuch 2019*. Te vinden op www.destatis.de.
- Verenigde Naties (2019) *World economic situation and prospects 2019*. New York: United Nations.

Correctie voor wederuitvoer verkleint belang van Nederland als handelspartner

Wederuitvoer wordt niet altijd (ten volle) toegeschreven aan de juiste herkomst of eindbestemming. Omdat de wederuitvoer toeneemt, geven handelsstatistieken steeds minder goed de feitelijke handelsstromen weer tussen landen. Hoe vertekend zijn de Nederlandse cijfers door wederuitvoer?

IN HET KORT

- Nederland is relatief minder belangrijk als exportbestemming van financiële diensten voor de VS en het VK dan gedacht.
- De export van de Nederlandse luchtvaart gecorrigeerd voor wederuitvoer is echter groter na correctie voor wederuitvoer.
- Het VK is relatief belangrijk voor de Nederlandse wederuitvoer. Door de Brexit staat deze wederuitvoer onder druk.

MAUREEN LANKHUIZEN

Universitair docent aan de Vrije Universiteit Amsterdam

MARK THISSEN

Senior onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving

Internationale handel bestaat in toenemende mate uit wederuitvoer. Dat betreft veelal goederen die worden geïmporteerd en geëxporteerd door een intermediair land. De goederen zijn tijdelijk eigendom van een ingezetene van het intermediaire land, maar worden vervolgens uitgevoerd zonder enige significante industriële bewerking. Het wederuitvoerende land produceert de goederen dus feitelijk niet zelf. De activiteiten die in het wederuitvoerende land plaatsvinden zijn bijvoorbeeld sorteren, (her)verpakken, opslag en vervoer, maar ook handelsbemiddeling.

Een mogelijke verklaring voor het bestaan van wederuitvoer is dat wederuitvoerende landen sterke handelsnetwerken voor specifieke goederen hebben, bijvoorbeeld door culturele of historische banden. Een andere verklaring voor wederuitvoer betreft belastingheffing. Lawless et al. (2018) illustreren de gevoeligheid van de vestigingsbeslissingen van multinationale ondernemingen voor vennootschapsbelasting. Het eigendom van de goederen kan zich dus bevinden in intermediaire landen met gunstige vennootschapsbelastingtarieven.

Daarbij creëert wederuitvoer economische waarde. Nederland verdiende in 2015 bijvoorbeeld 26 miljard euro aan het verhandelen, herverpakken, en de opslag en vervoer van wederuitgevoerde goederen, oftewel 3,8 procent van het bruto binnenlands product (CBS, 2016). Aan elke euro wederuitvoer wordt 0,11 euro verdiend. Ter vergelijking:

de toegevoegde waarde van een euro aan goederenexport van Nederlandse makelij bedraagt 0,57 euro (CBS, 2016).

Uit eerder onderzoek blijkt dat het niet toewijzen van handel aan de correcte oorsprong en bestemming leidt tot een vertekening van de schattingen met het graviteitsmodel, dat binnen de economische wetenschap de standaard is in de modellering van handel (Lankhuizen en Thissen, 2019). Het graviteitsmodel veronderstelt dat bilaterale handel positief afhankelijk is van de economische omvang van de handelspartners, en negatief afhankelijk van verschillende dimensies van de economische afstand (oftewel nabijheid) tussen de landen. De resultaten in Lankhuizen en Thissen (2019) suggereren dat de effecten van geografische afstand, culturele afstand en nabijheid worden onderschat.

Het niet toewijzen van handel aan de correcte oorsprong en bestemming, kan er toe leiden dat het handelsbeleid op verkeerde vooronderstellingen berust. De recente discussie tussen de Verenigde Staten (VS), Canada en Mexico over de Noord-Amerikaanse Vrijhandelsovereenkomst (NAFTA) is hier een voorbeeld van. Een belangrijke reden voor de heronderhandeling van het verdrag waren de vermeende handelstekorten van de VS met beide partnerlanden. De resultaten in Lankhuizen en Thissen (2019) tonen evenwel aan dat de VS een handelsoverschot heeft met Canada, en dat het handelstekort met Mexico minstens de helft afneemt als er rekening wordt gehouden met wederuitvoer. De VS hadden dus, als er rekening wordt gehouden met wederuitvoer, helemaal geen handelstekort maar juist een groot handelsoverschot met hun partnerlanden in de NAFTA.

Ook ontstaan er door vertekeningen als gevolg van wederuitvoer mogelijk extra verliezen voor de Britse economie door een Brexit die in bestaande studies niet in aanmerking worden genomen (Lankhuizen en Thissen, 2019). Deze verliezen houden verband met de wederuitvoersector in het VK.

In dit artikel laten we zien hoe het belang van Nederland als handelsland verandert na correctie voor wederuitvoer. Dit doen we door voor een groot aantal landen en op een gedetailleerd productniveau bilaterale handelsstromen voor wederuitvoer te corrigeren.

Correctie voor wederuitvoer

Onze methode is om de meest waarschijnlijke oorsprong en bestemming qua wederuitvoer in te schatten. Vervolgens

verleggen we de handelsstroom naar de juiste herkomst/bestemming (figuur 1). Het vernieuwende is dat we de handelsstromen in het internationale handelssysteem *als geheel* corrigeren. Onze aanpak verschilt van de methode gebruikt door Franssen et al. (2020) in deze *ESB* (kader 1).

We gebruiken gegevens uit de World Input-Output Database (WIOD) (Dietzenbacher et al., 2013). De WIOD-tabellen geven gedetailleerde informatie over de bilaterale handel. De gegevens omvatten 59 productcategorieën, inclusief diensten. De tabellen bevatten ook informatie over wederuitvoer per land en per productgroep.

De wederuitvoer wordt gedefinieerd als het verschil tussen uitvoer en productie, mits positief. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) rapporteert hogere waarden voor de Nederlandse wederuitvoer. De schattingen van wederuitvoer in de WIOD zijn dus conservatief. Bijvoorbeeld, volgens de WIOD bedraagt de Nederlandse wederuitvoer in 2010 zo'n 130 miljard dollar; daarentegen rapporteert het CBS omgerekend 228 miljard dollar. Onze resultaten zijn dus te interpreteren als minimumeffecten.

We maken gebruik van niet-lineaire optimalisatie onder nevenvoorwaarden. Dit betekent dat de resulterende gegevens zo goed mogelijk moeten voldoen aan een aantal definities, gegeven een aantal beperkingen of voorwaarden.

Nederland is groot wederuitvoerland

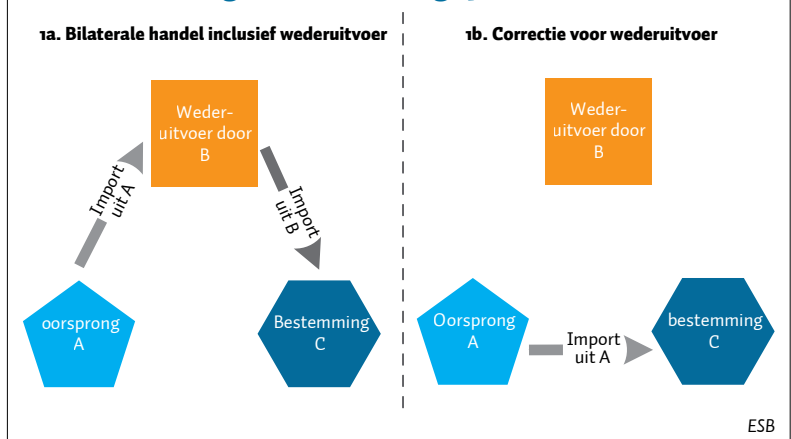
Nederland is een van de grootste wederuitvoerlanden (in waarde), gevolgd door Duitsland, België en het VK. In 2015 maakte de wederuitvoer in Nederland 54 procent uit van de totale goederenexport. De wederuitvoer is in de afgelopen twintig jaar sterk toegenomen: in 2015 was de waarde ervan ruim vier keer zo groot als in 1995 (CBS, 2016).

Correctie van wederuitvoer leidt tot een kleiner relatief belang van Nederland als handelspartner van de tien grootste economieën. In tabel 1 is te zien dat het relatieve belang van Nederland als exportbestemming voor met name Italië, de VS, China en India – maar ook voor Brazilië – geringer is wanneer er rekening gehouden wordt met wederuitvoer. Met andere woorden, wanneer er geen rekening wordt gehouden met wederuitvoer, wordt het belang van Nederland overschat als handelspartner van deze landen. Voor Duitsland en Japan geldt juist dat Nederland als bestemming relatief belangrijker is dan de (ongecorrigeerde) handelsstatistiek suggereren.

De bevinding dat Nederland veelal niet de eindbestemming is voor Amerikaanse uitvoer wordt ondersteund door gegevens van het CBS (2018). Hierin wordt gesteld dat het handelstekort van Nederland met de VS vrijwel verdwijnt wanneer er rekening wordt gehouden met wederuitvoer.

Ook het relatieve belang van Nederland als leverancier (herkomst) van de invoer vanuit de grootste economieën neemt af na correctie voor wederuitvoer. Per saldo heeft de correctie alleen geen effect op het belang van Nederland als oorsprong van de invoer vanuit Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Voor de overige grote economieën geldt dat het belang van Nederland als exporteur met correctie voor wederuitvoer lager is. Nederland is dus nog onbelangrijker voor China, Japan en India dan uit de exportcijfers blijkt. Vooral de uitvoer naar China blijkt voor een belangrijk deel

Grafische weergave van de toegepaste correcties FIGUUR 1



Gecorrigeerd voor wederuitvoer neemt belang van Nederland als handelspartner af TABEL 1

	Bestemming: Nederland	Herkomst: Nederland
Brazilië	-2	-2
Canada	-1	-2
China	-3	-3
Duitsland	2	0
Frankrijk	-2	-1
Verenigd Koninkrijk	-2	0
India	-3	-1
Italië	-7	-1
Japan	2	-2
Verenigde Staten	-5	-2

Noot: De tabel geeft, voor alle productgroepen over de periode 2000–2010, de gemiddelde verandering in de positie aan van Nederland als exportbestemming en als oorsprong van import van de grootste economieën, ten opzichte van andere landen.

ESB

te bestaan uit wederuitvoer. Dit illustreert de rol van met name de haven van Rotterdam als belangrijke doorvoerhaven voor het Europese achterland.

Handel in diensten

Wederuitvoer heeft vooral betrekking op goederen. Toch bieden onze gegevens ook een indicatie van de 'wederuitvoer' van diensten. Wat Nederland betreft vinden we vooral aanzienlijke effecten van wederuitvoer bij financiële diensten en luchtvervoersdiensten.

Financiële diensten

Het relatieve belang van Nederland voor de VS en het VK als exportbestemming van financiële diensten blijkt een stuk geringer wanneer er rekening wordt gehouden met 'wederuitvoer' (tabel 2). De resultaten weerspiegelen vermoedelijk deels de activiteiten van bijzondere financiële instellingen (BFI's); in de volksmond ook wel 'brievbusmaatschappij' genoemd (CBS, 2019). De gegevens drukken uit dat de betalingen via Nederland lopen, terwijl de daadwerkelijke diensten vanuit de VS of het VK aan een ander land worden geleverd. Het vestigen van eigendom in landen met een gunstig belastingklimaat – speelt hierbij waarschijnlijk een rol.

Luchtvervoersdiensten

Terwijl export over het algemeen kleiner wordt na correctie voor wederuitvoer, vormen luchtverkeersdiensten daar een opvallende uitzondering op: Nederlandse luchtvaartmaatschappijen zijn juist belangrijker dan de exportcijfers suggereren (tabel 3). Als mogelijke verklaring hiervoor noemen we, in Lankhuizen en Thissen (2019), het samenwerken van luchtvaartmaatschappijen binnen samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld Star Alliance en SkyTeam). Een voorbeeld van samenwerking zijn de interlinepartnerschappen.

Een interline-samenwerking stelt luchtvaartmaatschappijen in staat om namens elkaar tickets uit te geven. Luchtvaartmaatschappijen van Frankrijk, Nederland, Italië en de VS maken deel uit van dezelfde alliantie. Ter illustratie: een vlucht van Delta Air Lines van Milaan Malpensa naar New York, met tussenstop in Amsterdam, wordt uitgevoerd door de KLM. In dit geval worden er Italiaanse betalingen gedaan aan de VS, maar worden de luchtvervoersdiensten door Nederland geleverd. In dit voorbeeld is Nederland het herkomstland dat de dienst levert (exporteert), en is de VS het intermediaire land.

Effecten van wederuitvoer in financiële diensten **TABEL 2**

Herkomst	Bestemming: Nederland
VK	-16
VS	-3

Noot: De cijfers drukken de gemiddelde verandering uit in de positie van Nederland als bestemming voor exporten van financiële diensten vanuit de VS en het VK over de periode 2000–2010

ESB

Effecten van wederuitvoer in luchtvervoer **TABEL 3**

Bestemming	Herkomst: Nederland
Duitsland	1
Frankrijk	2
VK	1
Italië	3
VS	6

Noot: De cijfers drukken de gemiddelde verandering uit in de positie van Nederland als land van de herkomst van invoer van luchtvervoersdiensten door een aantal grote economieën over de periode 2000–2010

ESB

Vergelijking met de methode van Franssen et al. (2020) **KADER 1**

De bijdrage van Franssen et al. (2020, in deze ESB) illustreert de vertekening van de handelsstatistiek door wederuitvoer vanuit een Nederlands perspectief. Er zijn een aantal verschillen en overeenkomsten met onze methode.

De methode van Franssen et al. is deels gebaseerd op microdata over wederuitvoer, dus gegevens van individuele handelaren over hun wederuitvoer naar de landen van bestemming. Daarnaast gebruiken zij de nationale rekeningen om de invoer uit individuele landen consistent te maken met de totale import van Nederland.

Het grootste verschil met ons onderzoek is dat wij ons richten op de feitelijke herkomst en bestemming van de internationaal verhandelde goederen en diensten in het algemeen. Franssen et al. richten zich daarentegen op de wederuitvoerfunctie van Nederland, specifiek op welk deel van de invoer uit land A bestemd is voor wederuitvoer, en welk deel daarvan naar land B gaat.

Onze schattingen houden dus rekening met wederuitvoer door andere landen. Aldus kunnen wij de validiteit analyseren van de schattingen met het graviteitsmodel van internationale handel. Ook kunnen wij in de analyse van bijvoorbeeld de Brexit

niet alleen kijken naar de wederuitvoer van Nederland naar het VK, maar ook naar de export van Nederland naar het VK via wederuitvoerende derde landen.

Verder hebben wij geen beschikking over microdata, in tegenstelling tot Franssen et al. die microdata voor Nederlandse bedrijven gebruiken. Dit geeft een duidelijke meerwaarde aan hun analyse. Microdata zijn echter niet voor alle landen beschikbaar.

Ook gebruiken we geen nationale rekeningen maar ‘internationale rekeningen’, oftewel de World Input-Output Database (WIOD). De volumes van bilaterale handel en wederuitvoer uit de onderliggende nationale rekeningen zijn (deels) aangepast om handelsstromen tussen landen consistent te maken. Bijgevolg wijken de waarden voor wederuitvoer in de WIOD af van die in de nationale rekeningen.

Verder wordt ten aanzien van wederuitvoer in de WIOD een relatief eenvoudige berekening gebruikt. De wederuitvoer wordt gedefinieerd als het verschil tussen uitvoer en productie, mits positief. De schattingen van wederuitvoer in de WIOD, en daarmee in onze berekeningen, zijn dus conservatief. Dat blijkt ook uit de cijfers: het CBS rapporteert hogere waarden voor de Nederlandse wederuitvoer.

Wederuitvoer en Brexit

Tot slot verandert na correctie voor wederuitvoer ook het beeld van de effecten van de Brexit voor Nederland. Het VK is, na Nederland, Duitsland en België, een van de belangrijkste wederuitvoerende landen in Europa. Dit is in overeenstemming met de belangrijke rol van de Britse havens wat betreft overslag (Ducruet en Itoh, 2016). Uit onze schattingen blijkt dat driekwart van de Britse wederuitvoer een EU-herkomst of -bestemming – of beide – heeft (figuur 2a). Deze stromen zullen hinder ondervinden van de Brexit. Door de extra kosten vanwege de Brexit zullen bedrijven naar verwachting hun transportroutes gaan verleggen.

Het verlies voor het VK kan mogelijke baten voor Nederland betekenen indien ons land (een deel van) de Britse wederuitvoer overneemt. De Britse wederuitvoer van en naar de EU (uitgezonderd Nederland) bedroeg tussen 2000 en 2010 ongeveer negen miljard dollar gemiddeld.

Nederland is echter zelf ook een schakel in de handel van en naar het VK (figuur 2b). Aangezien Brexit zal leiden tot minder handel tussen de EU en het VK (Chen et al., 2017) staat ook de Nederlandse wederuitvoer met herkomst of bestemming VK onder druk. In totaal bedroeg, tussen 2000 en 2010, de Nederlandse wederuitvoer met herkomst VK gemiddeld 6,2 miljard dollar en de wederuitvoer van Nederland met bestemming VK 15,9 miljard dollar. Deze cijfers duiden erop dat de gevolgen van een Brexit voor Nederland per saldo nadelig zullen zijn.

Omdat we de wederuitvoer in het hele internationale handelssysteem schatten, kunnen we bovendien een schatting geven van de uitvoer van goederen en diensten van Nederlandse makelij naar het VK, die via een ander land (bijvoorbeeld België of Duitsland) heruitgevoerd worden. Ook deze handel loopt het risico om door de Brexit verstoord te worden. Uit onze schattingen voor 2000–2010 blijkt dat de waarde van deze handel toen zo’n 1,6 miljard dollar gemiddeld bedroeg. Deze geschatte kosten komen bovenop bijvoorbeeld de productieverliezen door een minder directe uitvoer naar het VK (CPB, 2016).

Onze Brexit-analyse toont de toegevoegde waarde aan van het in kaart brengen van stromen tussen landen, inclusief wederuitvoer. Het rapporteren van gegevens over de wederuitvoer wat Nederland betreft werd stopgezet toen, door de vorming van de Europese Interne Markt, ook het in- en uitklaren van goederen binnen Europa verviel. Hiermee verdwenen tevens de douanegegevens als bron van data over de handel binnen de EU. Gelukkig publiceert het CBS sinds een aantal jaren weer gegevens over de wederuitvoer wat Nederland betreft.

Tot besluit

Door de toename in wederuitvoer geven handelsstatistieken steeds minder goed de feitelijke handelsstromen tussen landen weer. Onze methode laat zien hoe wederuitvoer binnen het hele internationale handelssysteem in kaart kan worden gebracht.

Het toekennen van handel aan de juiste oorsprong en bestemming is van belang in een bredere context met het oog op handelsbeleid. Internationale handelspolitiek staat immers de laatste tijd weer volop in de belangstelling. Voorbeelden zijn het strategische handelsbeleid van de VS, de handelsoorlog tussen de VS en China, en de aanstaande Brexit met de mogelijke handelsbelemmeringen daarvan. In dit klimaat is correcte informatie over handelsstromen, en over de oorsprong en bestemming van handel, extra belangrijk.

Deze studie is hiermee een oproep tot betere internationale statistieken over wederuitvoer, aangezien er, voor een goede correctie van de export- en importstatistieken van een land, kennis nodig is over de wederuitvoer in landen waaruit wij onze goederen (denken te) betrekken en waaraan wij onze goederen (denken te) leveren.

Literatuur

CBS (2016) *Bijdrage wederuitvoer aan bbp in 20 jaar verdubbeld*. CBS Bericht, 13 oktober.

CBS (2018) *Handelstekort met VS door wederuitvoerstromen*. CBS Bericht, 12 december.

CBS (2019) *Nederland Handelsland 2019: export, investeringen & werkgelegenheid*. CBS Publicatie.

CBS (2020) *Internationale handel, in-, (weder)uitvoer, SITC (1 digit), landen(groepen)*. Statistiek te vinden op statline.cbs.nl.

Chen, W., B. Los, P. McCann et al. (2017) The continental divide? Economic exposure to Brexit in regions and countries on both sides of The Channel. *Papers in Regional Science*, 97(1), 25–54.

Dietzenbacher, E., B. Los, R. Stehrer et al. (2013) The construction of world input-output tables in the WIOD project. *Economic Systems Research*, 25(1), 71–98.

Ducruet, C. en H. Itoh (2016) Regions and material flows: investigating the regional branching and industry relatedness of port traffics in a global perspective. *Journal of Economic Geography*, 16(4), 805–830.

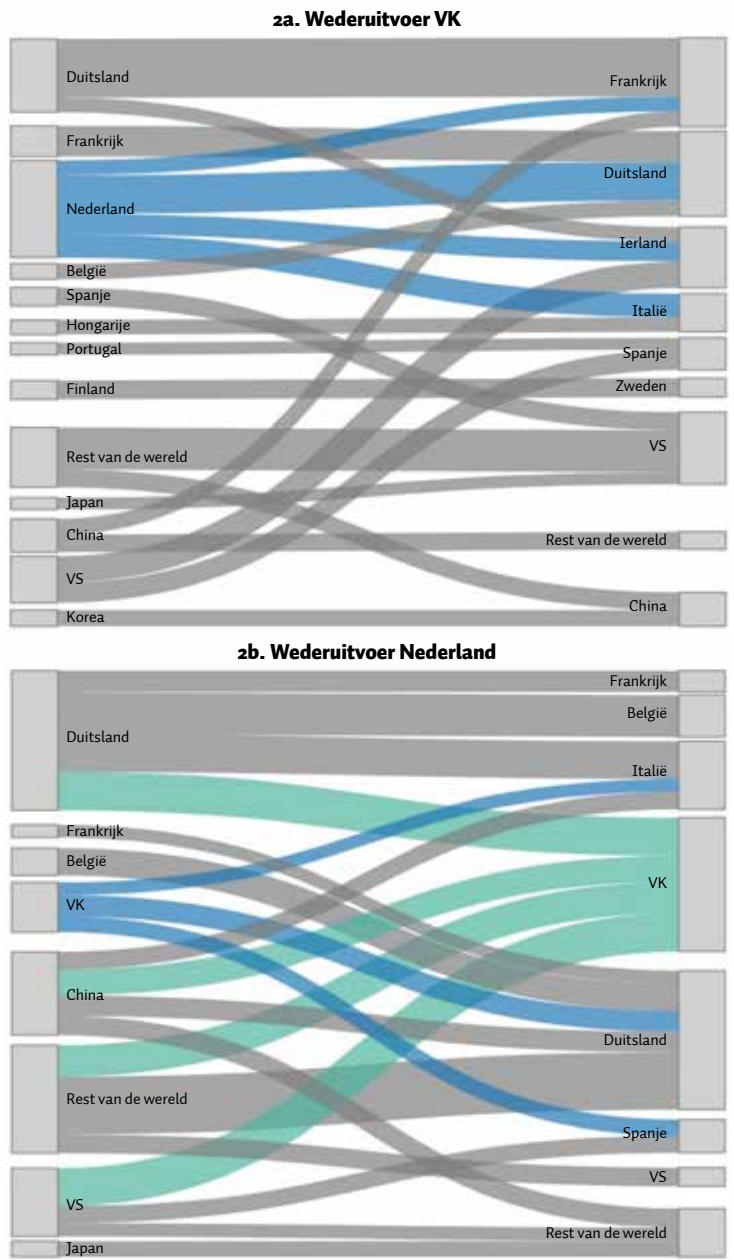
Franssen, L., O. Lemmers, L. Prenen en K.F. Wong (2020) Verenigd Koninkrijk afhankelijker van Europese Unie dan gedacht. *ESB*, 105(4786), 268–271.

Lankhuizen, M. en M. Thissen (2019) The implications of re-exports for gravity equation estimation, NAFTA and Brexit. *Spatial Economic Analysis*, 14(4), 384–403.

Lawless, M., D. McCoy, E.L.W. Morgenroth en C.M. O’Toole (2018) Corporate tax and location choice for multinational firms. *Applied Economics*, 50(26), 2920–2931.

Herkomst en bestemmingen van wederuitvoer tussen het het VK en Nederland

FIGUUR 2



Noot: De rechthoeken geven, over de periode 2000–2010, de totale in- en uitvoer weer van goederen/diensten per land van herkomst (links) en bestemming (rechts). De stromen geven de twintig grootste handelsstromen aan in dezelfde periode tussen de oorsprong en de bestemming.

ESB

VS nog belangrijker dan gedacht voor directe investeringen in Nederland

Door de complexe financieringsketens van multinationals zijn de traditionele statistieken van directe investeringen steeds moeilijker te interpreteren. Door de cijfers te presenteren naar het land van de oorspronkelijke eigenaar, ontstaat er een beter inzicht in de feitelijke herkomst van de directe investeringen in Nederland.

IN HET KORT

- Veertig procent van de directe investeringen in Nederland is afkomstig uit de VS.
- De investeringen komen vaak via Curaçao, Luxemburg en Bermuda en Nederland is vaak niet de eindbestemming.

EVA HAGENDOORN
 Beleidsmedewerker
 bij De Nederlandsche
 Bank (DNB)

Statistieken over buitenlandse directe investeringen worden traditioneel weergegeven naar het land waar de *directe* eigenaar zich bevindt. Als een Amerikaanse multinational een dochteronderneming heeft in Duitsland, die vervolgens in Nederland investeert, dan geven de traditionele cijfers dus weer dat Duitsland (waar de directe eigenaar zit) het land van herkomst van de investering is, en niet de Verenigde Staten (het land waar de oorspronkelijke eigenaar zit).

Dankzij de nieuw ontwikkelde cijfers van De Nederlandsche Bank, op basis van koppelingen met data van het Centraal Bureau voor de Statistiek, is het nu mogelijk om door de vaak complexe keten van eigendomsrelaties heen te kijken, en zo meer inzicht te krijgen in de oorspronkelijke herkomst van buitenlandse directe investeringen in Nederland. In dit artikel vergelijk ik de cijfers van investeringen naar directe en oorspronkelijke eigenaar met elkaar. Daarmee wordt duidelijk dat sommige landen belangrijker werden geacht voor directe investeringen in Nederland, en andere juist minder belangrijk.

Met de oorspronkelijke eigenaar doel ik op het bedrijf aan de top van de multinationale bedrijfsstructuur, waar ook managementbeslissingen worden genomen. Deze entiteit heeft het uiteindelijke zeggenschap over de aandelen van het Nederlandse bedrijf waarin wordt geïnvesteerd. In het Engels wordt naar de bedrijf aan de top van de bedrijfsstructuur ook wel naar gerefereerd met *ultimate controlling institution*.

De recent door DNB ontwikkelde cijfers zullen binnenkort met meer details op haar eigen website worden gepubliceerd

Resultaten

Figuur 1 toont de eerste resultaten op basis van de posities van ingaande directe investeringen. De figuur laat zien dat de top tien van de landen die het meest in Nederland investeren opmerkelijk verschillend is als we naar de oorspronkelijke eigenaar kijken in plaats van naar de directe eigenaar.

Zo blijkt de VS, volgens de cijfers over directe investeringen naar oorspronkelijke eigenaar, verreweg de belangrijkste investeerder in Nederland. Uiteindelijk komt 551 miljard euro van de directe investeringen in Nederland uit de VS, en dat is bijna veertig procent van de totale positie. Volgens de traditionele cijfers over investeringen naar de directe eigenaar is dit minder dan de helft, namelijk 206 miljard (vijftien procent van de positie).

De cijfers van de bijzondere financiële instellingen – in de volksmond ‘brievenbusmaatschappijen’ genoemd – zijn in deze analyse buiten beschouwing gelaten, aangezien deze cijfers geen netto invloed hebben op de Nederlandse economie. Ongeveer 65 procent van de posities van directe bruto-investeringen in Nederland is afkomstig van bijzondere financiële instellingen.

Nederlands geld

Opvallend is ook dat Nederland zelf de op een na grootste oorspronkelijke eigenaar van buitenlandse directe investeringen in Nederland is, met een investering van 165 miljard euro in 2017 – oftewel twaalf procent van de totale positie. Deels heeft dit te maken met het feit dat een klein aantal multinationals die voor de statistiek als Nederlands worden beschouwd, ook een belangrijke zetel hebben in met name het Verenigd Koninkrijk. Anderzijds financieren ook veel Nederlandse bedrijven eerst buitenlandse groepsmaatschappijen, die dit geld vervolgens weer naar Nederland brengen via deelnemingen of leningen binnen de groep.

Dit ‘rondpompen’ van kapitaalstromen is ook in andere landen een bekend fenomeen. Zo geven OESO-cijfers aan dat ook in Frankrijk, Italië en Duitsland tussen de vijf en tien procent van de buitenlandse directe investeringen uiteindelijk ‘van eigen bodem’ is. Multinationals kunnen verschillende redenen hebben voor dit soort constructies, maar vaak spelen fiscale prikkels een belangrijke rol.

Tussenschakels

Landen die hoog scoren in de cijfers van de investeringen naar de directe eigenaar, maar nauwelijks terugkomen in

de cijfers van de investeringen naar de oorspronkelijke eigenaar, zijn Luxemburg, Curaçao en Bermuda. Deze landen fungeren dus vaak als tussenschakel tussen de oorspronkelijke eigenaar en het Nederlandse bedrijf waarin er wordt geïnvesteerd.

In mindere mate fungeren ook landen als het Verenigd Koninkrijk, België en Zwitserland als tussenschakel. Deze drie landen zijn relatief belangrijke partnerlanden als we kijken naar de cijfers naar uiteindelijke eigenaar, maar wel in veel mindere mate dan de cijfers naar direct eigendom suggereren.

Overigens is Nederland voor een groot deel van deze inkomende investeringen niet de uiteindelijke bestemming. Ook ons land is vaak een tussenschakel in eigendomsketens van multinationals. Naar schatting 65 procent van de inkomende investeringen, exclusief bijzondere financiële instellingen wordt via Nederland weer doorgesluisd naar buitenlandse groepsmaatschappijen.

Meer inzicht in populaire routes

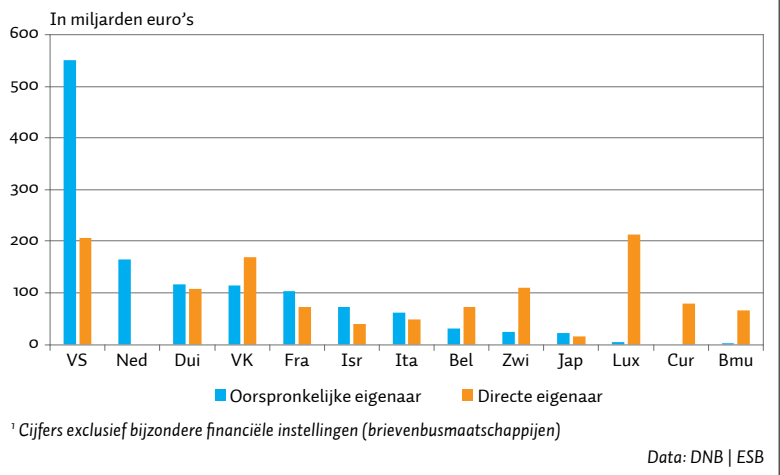
Op basis van een micro-analyse met de nieuwe cijfers kan er ook meer inzicht worden verkregen in de routes die multinationale ondernemingen volgen alvorens in Nederland te investeren. Een aantal combinaties van oorspronkelijke eigenaren en tussenschakels valt daarbij op. Zo is bij ongeveer een kwart van de buitenlandse directe investeringen waarbij er sprake is van een Amerikaanse oorspronkelijke eigenaar, ook sprake van een directe Amerikaanse eigenaar.

Verder zijn met name Curaçao, Luxemburg, het Verenigd Koninkrijk en Bermuda populaire tussenschakels voor investeringen vanuit de VS.

Van oorsprong Nederlandse bedrijven die hun geld stallen bij buitenlandse dochters en dit later weer naar Nederland brengen via deelnemingen of leningen via de groep, doen dit vooral via Zwitserland. In bijna een kwart van de gevallen dat Nederland de uiteindelijke eigenaar is, is Zwitserland het land van de directe investeerder. Ook het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten zijn voor Nederlandse multinationals aantrekkelijk voor het stallen of ophalen van geld; ze zijn beide goed voor zeventien procent van de inkomende directe investeringen door Nederlandse bedrijven.

Lang niet alle ondernemingen investeren met een tussenstop in een ander land. Zo verloopt 86 procent van de investeringen in Nederland waarbij een Duits bedrijf de

Belangrijkste directe investeerders in Nederland, naar direct en oorspronkelijk eigenaarschap, 2017¹ FIGUUR 1



oorspronkelijke eigenaar is via Duitsland, en 77 procent van de Japanse investeringen rechtstreeks via Japan. Voor die landen wijken de nieuwe cijfers (de blauwe balken in figuur 1) dan ook minder af van de traditionele cijfers over directe investeringen (de oranje balken).

Wat verder opvalt in de cijfers, is dat de investeringen van bedrijven met een Britse of Belgische oorspronkelijke eigenaar grotendeels via één ander land lopen. Van de Belgische investeringen loopt 84 procent via het Verenigd Koninkrijk, en van de Britse investeringen loopt 65 procent via Luxemburg. Dit kan echter in beide gevallen grotendeels verklaard worden door de organisatiestructuur van slechts één onderneming – het gaat bij deze onderneming om dusdanig grote investeringen dat deze het totaalcijfer domineren.

Ook bij China valt het op dat één tussenstop erg populair is – bijna alle investeringen van Chinese ondernemingen lopen via Hongkong. In de rangorde naar de oorspronkelijke eigenaar staat China op de achttiende plaats.

Tot slot

De nieuwe cijfers verschaffen meer inzicht over het land van herkomst van multinationals die dochterondernemingen oprichten in Nederland als directe investering. Daardoor kunnen kansen en kwetsbaarheden voor het Nederlandse bedrijfsleven beter in kaart kunnen worden gebracht.

VAN ZANTEN



Roger Klaassen



Het IMF stabiliseert de mondiale economie met een recordaantal programma's

COVID-19 leidt tot een abrupte terugval in mondiale economische activiteit. De crisis raakt vrijwel alle landen, maar zonder de noodfinanciering van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) zou er een acute betalingsbalanscrisis zijn in opkomende markten en lage-inkomenslanden.

IN HET KORT

- De kapitaaluitstroom uit opkomende markten is nooit eerder zo groot geweest; ruim honderd landen hebben het IMF benaderd.
- Door de kapitaaluitstroom kunnen opkomende markten de crisis onvoldoende effectief bestrijden.
- Het IMF biedt noodliquiditeit, preventieve liquiditeit voor opkomende markten, en schuldverlichting voor de armste landen.

RICHARD DOORNBOSCH
Alternate Executive Director bij de Nederlands-Belgische kiesgroep van het Internationaal Monetair Fonds (IMF)

JESPER HANSON
Adviseur bij de Nederlands-Belgische kiesgroep van het IMF

In de vorige maand verschenen *World Economic Outlook* stelde het IMF (2020d) de raming voor de mondiale groei in 2020 neerwaarts bij met 6,7 procentpunt naar -3,0 procent. De geraamde krimp is extremer dan op het dieptepunt van de mondiale financiële crisis in 2009. Destijds kromp de mondiale economie met 0,1 procent. De grote groei in China en andere opkomende markten compenseerde toen de recessie in de ontwikkelde economieën. Daarentegen raakt de huidige crisis alle landen. Het IMF raamt dat in 2020 de groei in maar liefst 154 landen negatief zal zijn (figuur 1).

Veel van de landen die door Nederland en België vertegenwoordigd worden binnen het IMF worden zwaar getroffen door de crisis. Door het stilvallen van de inkomsten uit het toerisme wordt voor Aruba, Curaçao, Sint-Maarten, Kroatië en Montenegro een extreme krimp van 9 tot 15 procent geraamd. Vijf landen in de Nederlands-Belgische kiesgroep (Armenië, Bosnië en Herzegovina, Georgië, Moldavië en Noord-Macedonië) hebben IMF-financiering ontvangen om een sterke kapitaaluitstroom op te vangen.

Voor Nederland raamt het IMF in 2020 een krimp van 7,5 procent. Nederland wordt als open economie extra hard geraakt door de mondiale terugval (Cuevas, 2020).

Uitvoer van goederen en diensten bedraagt zestig procent van het Nederlandse bruto binnenlands product (bbp), en jarenlange overschotten op de lopende rekening hebben geleid tot een omvangrijk vermogen in het buitenland. Het in het buitenland belegde pensioenvermogen bedraagt bijvoorbeeld ruim 200 procent van het bbp.

Vanwege de sterke internationale verwevenheid is een daadkrachtige multilaterale crisisrepons juist voor Nederland van groot belang.

Opkomende markten en lage-inkomenslanden

In opkomende markten zorgen toegenomen onzekerheid en terugvallende economische vooruitzichten voor een *flight to safety*-effect. Figuur 2 laat zien dat de uitstroom van portfolio-investeringen vanuit opkomende markten veel sterker en sneller was dan tijdens andere recente kapitaalvlucht episodes zoals de mondiale financiële crisis in 2008 en de *taper tantrum* in 2013. Volgens het IMF was deze uitstroom van honderd miljard dollar de grootste ooit. Na een zeer sterke uitstroom was er de afgelopen weken sprake van enige stabilisatie.

De kapitaaluitstroom gaat gepaard met het wegvallen van inkomsten op de lopende rekening. Voor Kroatië raamt het IMF bijvoorbeeld, door een daling van de inkomsten uit toerisme, een verslechtering van het saldo op de lopende rekening met 6,9 procent van het bbp. In Moldavië zijn veel inwoners afhankelijk van de overmakingen van familieleden die vaak elders in Europa werkzaam zijn, maar vanwege de lockdowns aldaar zorgt een daling van deze *remittances* voor het wegvallen aan secundaire inkomsten van 4,8 procent van het bbp.

Vanwege deze kapitaaluitstroom kunnen de opkomende markten hun monetaire en budgettaire beleid niet effectief inzetten om de crisis te bestrijden – ze vechten met beide handen op de rug.

Het opdrogen van marktfinanciering zet de financiering van de toegenomen begrotingstekorten onder druk. Tegelijk is de ruimte beperkt voor de inzet van monetair beleid om het effect van de crisis te dempen. Verruimend monetair beleid kan immers resulteren in een verdere kapitaaluitstroom.

In lage-inkomenslanden is de situatie eveneens bijzonder prangend. Geholpen door lage rentes en de toenemende financiering door zowel China als commerciële crediteuren, is de overheidsschuld in deze landen het afge-

Als, na het afsluiten van een RCF of RFI, het financieringstekort op de betalingsbalans voortduurt, kunnen landen overstappen naar een regulier IMF-programma met een grotere maximumomvang, op voorwaarde dat er een macro-economisch aanpassingsprogramma is. Omdat er in dat geval niet langer sprake is van een tijdelijke schok, zullen ze overeenstemming moeten bereiken met het IMF over een *Memorandum of Financial and Economic Policies*, met structurele hervormingen en een budgettair aanpassingspad. De totale leencapaciteit van het IMF van 1 biljoen dollar kan hiervoor worden gemobiliseerd.

Preventieve liquiditeit voor opkomende markten

Ook minder getroffen landen kunnen onder druk komen te staan door volatiele kapitaalstromen. Zonder de zekerheid van directe toegang tot financiering zullen zij geneigd zijn extra buffers op te bouwen, wat hun crisisrespons afremt.

Voor sterke opkomende markten heeft het IMF op 15 april een preventieve liquiditeitslijn geïntroduceerd, de *Short-term Liquidity Line* (SLL). Opkomende economieën hebben vaak niet de directe toegang tot deviezen die ontwikkelde landen hebben. Hun eigen munt is niet een reservevaluta, en ze hebben meestal geen toegang tot het netwerk van swaplijnen waarmee andere centrale banken elkaar van deviezen voorzien. Hierdoor zijn opkomende economieën extra kwetsbaar voor volatiele kapitaalstromen.

De SLL heeft als doel om het risico op een tijdelijk tekort op de korte termijn aan deviezen in deze landen te verhelpen. De SLL biedt herhaalde toegang tot een kredietlijn met een korte looptijd van twaalf maanden. Aangezien landen enkel in aanmerking komen als ze geen financieringstekort en zeer sterke economische fundamenten hebben, is er in deze landen geen noodzaak voor structurele aanpassing en gaat de SLL dus niet gepaard met een macro-economisch aanpassingsprogramma. Voor de SLL is toegang gemaximeerd op 145 procent van quota. Omdat dit om een kleine groep landen gaat, is het maximale beslag ongeveer 55 miljard dollar.

Schuldverlichting voor lage-inkomenslanden

Voor lage-inkomenslanden met hoge schulden leidt noodliquiditeit tot een verdere verhoging van hun schuld niveaus. Voor deze landen is het IMF een fundraising gestart voor de *Catastrophe Containment and Relief Trust* (CCRT). De CCRT biedt verlichting van de schuldendienst voor landen die getroffen worden door natuurrampen en gezondheidscrisis. Dit wordt gefinancierd met bijdragen van donoren. Nederland stelt 25 miljoen euro beschikbaar voor de CCRT, waarvan 15 miljoen euro direct beschikbaar is.

Op deze manier komt er ruimte op de begroting van de landen vrij voor uitgaven aan zorg en crisisbestrijding. Op 13 april keurde het dagelijks bestuur van het IMF een eerste tranche van schuldverlichting voor 25 landen goed. Evenals de RCF en RFI, werd de CCRT niet eerder op deze schaal ingezet. Op initiatief van het IMF en de Wereldbank hebben de Club van Parijs en de G20 zich daarnaast gecommitteerd aan een schuld moratorium voor de armste landen. Bilaterale crediteuren bieden deze landen zo de mogelijkheid om rente- en aflossingsverplichtingen uit te stellen tot eind 2020.

Mogelijke toekomstige aanvullingen

Het hiervoor beschreven pakket aan maatregelen is op 16 april door het *International Monetary and Financial Committee* bekrachtigd. Vanwege de onvermijdelijke onzekerheid over de duur van de (gedeeltelijke) lockdowns is het de vraag of de huidige crisisrespons voldoende is. Op de huidige crisisrespons zien we twee mogelijke aanvullingen.

Ten eerste zouden de toetredingscriteria van de SLL kunnen worden versoepeld. Momenteel zijn de kwalificatiecriteria voor de SLL gelijkgesteld aan de criteria voor de preventieve IMF-faciliteit voor landen met 'zeer sterke' fundamenten (de *Flexible Credit Line*). Het is de vraag of zulke sterke landen ook behoefte hebben aan een SLL. Landen met uiterst sterke fundamenten hebben vaak al toegang tot harde valuta via swaplijnen met onder meer de Fed en de ECB. Mexico is een goed voorbeeld van zo'n land dat al toegang heeft tot een swaplijn bij de Fed.

Ten tweede zou er een schuld moratorium voor opkomende landen kunnen worden toegevoegd. Recent zijn de marktcondities voor opkomende markten gestabiliseerd. Als de kapitaaluitstroom hervat wordt of als opkomende markten moeite hebben hun aflopende schuld te herfinancieren, dan zullen er mogelijk vergelijkbare maatregelen getroffen moeten worden voor deze groep van landen. Een moratorium voor opkomende markten kan voorkomen dat de kapitaaluitstroom en stijgende rentes elkaar versterken en zo de schuldhoudbaarheid onder druk zetten. Het *Vien-na Initiative*, waarbinnen banken tijdens de financiële crisis onderling afspraken om hun *exposure* aan Oost-Europa niet af te bouwen, zou hiervoor als inspiratie kunnen dienen.

Het voorkomen van een mondiale schuldencrisis vereist een verdere mondiale aanpak. Naarmate de crisis voortdurt zal schuldhoudbaarheid onder druk komen te staan. Nieuwe IMF-programma's zullen een balans moeten vinden tussen het ondersteunen van het herstel en het voorkomen dat schulden als een molensteen hangen aan de nek van overheden, bedrijven en huishoudens. Waarschijnlijk zal schuldherstructurering onderdeel van de oplossing vormen. Dit zal maatwerk vergen op landenniveau maar tevens multilaterale afspraken die ervoor zorgen dat ook nieuwe crediteuren zoals China bijdragen aan een oplossing, en dat private crediteuren geen bail-out krijgen op kosten van de belastingbetaler.

Tot slot

Vast staat dat een effectieve crisisrespons, het saneren van schulden en een duurzaam herstel een internationale aanpak vergen. Geen land kan alleen het hoofd bieden aan mondiale uitdagingen. De pandemie laat zien dat samenwerking binnen het IMF en andere internationale organisaties van levensbelang is.

Literatuur

- Cuevas, A. (2020) *Connectedness of the Dutch economy leads to a lower GDP growth forecast now*. ESB Blog, 4 mei.
- IMF (2020a) *The evolution of public debt vulnerabilities in lower income countries*. IMF Policy Paper, 20/003.
- IMF (2020b) *Global Financial Stability Report*, 14 april. IMF.
- IMF (2020c) *Enhancing the emergency financing toolkit – responding to the COVID-19 pandemic*. IMF Policy Paper, 9 april.
- IMF (2020d) *World Economic Outlook*. IMF.

Investeer juist tijdens de coronacrisis in innovatie

Het plotselinge en ontwrichtende karakter van de COVID-19-pandemie schept niet alleen ruimte voor disruptieve innovaties, maar stimuleert ze ook. Met het oog op de toekomstige bedrijvigheid en het verdien- en concurrentievermogen is het zaak om juist nu te investeren in innovatie en R&D.

IN HET KORT

- De pandemie creëert onder meer ruimte voor innovaties op het gebied van gezondheid en in relatie tot de lockdown.
- De crisis vormt een unieke – maatschappelijke in plaats van technologische – stimulans voor disruptieve innovatie.

AMBER GEURTS

Onderzoeker bij TNO, Strategic Analysis & Policy

Beleidsmakers zijn druk bezig om de verspreiding van het coronavirus onder controle te krijgen, om zo mensenlevens te redden. Bedrijven worden overal ter wereld geconfronteerd met de ontwrichtende gevolgen. Maatregelen zoals het verbieden van evenementen en het (gedeeltelijk) sluiten van scholen en niet-essentiële winkels om zo de verdere verspreiding van het virus te voorkomen, zorgen ervoor dat de vraag uitvalt, productieketens ontregelt raken, de bedrijvigheid afneemt, langetermijninvesteringen worden uitgesteld, en het voortbestaan van veel bedrijven bedreigd wordt. We hebben dus te maken met een crisisperiode.

De ervaring leert dat er tijdens een crisis vaak veel geld wordt uitgegeven om bedrijven en sectoren te ondersteunen, en zo te voorkomen dat ze ten onder gaan. Er wordt echter minder geïnvesteerd in het stimuleren van de toekomstige groei. Want langetermijninvesteringen om toekomstige bedrijvigheid, verdien- en concurrentievermogen te stimuleren – zoals innovatie- en R&D-investeringen – worden juist in crisistijd vaak teruggedraaid of zelfs helemaal niet aangewend.

De huidige crisissituatie verschaft tegelijkertijd echter ruimte voor disruptieve innovatie, en stimuleert die innovatie bovendien ook nog eens. Op de middellange tot lange termijn speelt innovatie een belangrijke rol bij het faciliteren van toekomstige bedrijvigheid en concurrentievermogen. Het is daarom zaak dat er juist nu geïnvesteerd wordt in innovatie en R&D.

Er ontstaat ruimte voor disruptieve innovatie

Veruit de meeste investeringen van bedrijven gaan naar innovaties om bestaande producten, diensten te verbeteren (Christensen et al., 2015). Zulke innovaties verschaffen een betere kwaliteit of toegevoegde functionaliteit aan bestaande producten en diensten, om zo de meest veeleisende consumenten te kunnen bedienen en meer producten te verkopen.

De huidige crisis is echter anders dan andere: het plotselinge en ontwrichtende karakter van de huidige pandemie zorgt ervoor dat er nieuwe problemen en vraagstukken boven komen, die voorheen onbehandeld bleven of die wellicht helemaal niet voorkwamen (of waar we ons niet bewust van waren). Zo creëert de COVID-19-pandemie ruimte om nieuwe marktsegmenten aan te boren of om zelfs totaal nieuwe markten te scheppen. Daar komt bij dat consumenten nu meer bereid zijn om nieuwe producten, diensten en innovaties uit te proberen die in de huidige situatie oplossingen bieden, waarbij zij ook lagere eisen dan normaal stellen. De pandemie creëert zo ruimte voor disruptieve innovaties (kader 1).

Dat geldt in het bijzonder voor innovaties op het gebied van de gezondheidszorg en in relatie tot de lockdown. De huidige pandemie maakt het mogelijk om innovaties met betrekking tot de door het coronavirus veroorzaakte gezondheidsproblemen te introduceren – en deze versneld uit te rollen. Denk bijvoorbeeld aan nieuwe testmethodes, vaccins, beademingsapparatuur, beschermingsmiddelen, vitaliteitsmeters en zelfs corona-apps.

Wereldwijd zijn er verschillende creatieve start-ups actief om nieuwe, innovatieve en potentieel disruptieve producten, diensten, productieprocessen en businessmodellen te lanceren, die wellicht niet voldoen aan de standaard die de gemiddelde consument of een medisch instituut normaal gesproken stelt, maar die wel tegemoet komen aan de nood van de dag. De verdere ontwikkeling van zulke innovaties kan ertoe leiden dat ze uitgroeien tot ontwrichtende vernieuwingen, die nieuwe markten, marktsegmenten of consumentenbehoeften aangrijpen.

Naast gezondheidsinnovaties kunnen we innovaties verwachten gerelateerd aan de lockdown. Hoewel het normale leven momenteel bijna tot stilstand is geko-

Disruptieve innovatie

KADER 1

Disruptieve innovatie beschrijft het proces waarbij nieuwe technologieën zich ontwikkelen tot innovaties die met nieuwe businessmodellen de markt veroveren ten koste van gevestigde bedrijven. Zulke disruptieve innovaties worden vaak geïntroduceerd door start-ups of kleinere bedrijven met minder hulpbronnen. In eerste instantie spreken deze nieuwkomers alleen een consumentensegment aan dat

grotere spelers (bewust) links laten liggen, of zelfs helemaal niet benaderen. Gevestigde bedrijven zijn dan ook vaak verrast als het mindere aanbod van creatieve start-ups toch aanslaat bij de gemiddelde consument. En gevestigde bedrijven kunnen uiteindelijk zelfs ten onder gaan als gevolg van de concurrentie van deze nieuwe uitdagers (Christensen, 1997; 2006; Geurts, 2017; Geurts et al., 2017).

men, wordt er flink nagedacht over de contouren van de 'nieuwernormaal-samenleving'. Er zullen potentieel disruptieve innovaties gelanceerd worden die aan de nieuwe consumentenvragen in deze situatie tegemoet komen. Denk bijvoorbeeld aan nieuwe mogelijkheden voor het opstarten en continueren van reguliere zorg, het bij het werk introduceren van thuiswerken en video-bellen, het versneld introduceren van digitale leerdomeinen in het onderwijs, het omzetten en digitaliseren van sociale dienstverlening binnen het sociale domein, of zelfs het vormen en wijzigen van sport, cultuur, recreatie en entertainment – om maar een paar dingen te noemen.

Een snelle ontwikkeling van, onder andere, digitalisering, automatisering en robotisering speelt een belangrijke rol bij deze innovaties. Deze nieuwe initiatieven kunnen uiteindelijk een bepaalde kwaliteitsstandaard halen, zodat ook de gemiddelde consument dergelijke producten, diensten en innovaties grootschalig en blijvend in gebruik zal nemen. In dat opzicht kunnen deze innovaties dus beschouwd worden als 'disruptieve innovaties in de maak', die mogelijkheden bieden voor de veranderende en nieuwe consumentenbehoeften in de nieuwernormaal-samenleving waarin afstand houden de norm wordt.

Crisis stimuleert disruptieve innovatie

Interessant is dat de huidige pandemie ook op een ongeken- de en unieke manier disruptieve innovaties stimuleert. Waar voorheen disruptieve innovaties vooral werden getriggerd door technologische ontwikkelingen (Christensen, 1997; Christensen en Rosenbloom, 1995) zorgt de pandemie nu voor nieuwe triggers.

Ten eerste is tijdens de pandemie de urgentie groot en de snelheid cruciaal: we zijn op zoek naar antwoorden, terwijl we nog bezig zijn om de contouren van onze nieuwe samenleving te leren begrijpen. Door een *black swan event* zoals een pandemie krijgen innovatieve ideeën, die wellicht al enige tijd in de lucht hingen, nu sneller aandacht en populariteit. Daarnaast worden innovaties, die niet voldoen aan de eisen van de gemiddelde consument, sneller getest en geaccepteerd dan het geval zou zijn zonder die urgentie van een pandemie. De pandemie accelereert dus de innovatie op een buitengewone manier.

Ten tweede zien we een grotere bereidheid tot samenwerken door de wijdverspreide impact van de pandemie op vele sectoren en markten. Er lijkt vaker te worden samengewerkt met andere experts, andere sectoren en zelfs met concurrenten, om zo nieuwe oplossingen te bedenken die de uitdagingen van pandemie en nieuwernormaal-samenleving oppakken. Een dergelijke samenwerking stimuleert openheid en cross-overs tussen actoren, mobiliseert de kennis en middelen van de diverse vakgebieden, sectoren en markten, en helpt om de innovaties te versnellen en op te schalen.

Ten slotte zorgen de ontwrichtende gevolgen van de pandemie er ook voor dat een steeds grotere roep ontstaat om betekenisgeving, relevantie en maatschappelijke impact. Deze maatschappelijke impact van het virus zorgt ervoor dat men zoekt naar nieuwe, door bestaande bedrijven weinig aangesproken bronnen van inspiratie, financiering en ontwikkeling. Zo melden meer vrijwilligers zich, worden er nieuwe financieringsbronnen aangeboord – zoals donaties,

crowdfunding en vrijwillige bijdrages – en krijgen innovaties in het maatschappelijke domein een centralere rol.

Implicaties steunmaatregelen

Om op de lange termijn het verdien- en concurrentievermogen te kunnen vergroten, zou er dus juist nu geïnvesteerd moeten worden in innovatie en R&D. Dat is ook relevant voor de huidige steunmaatregelen vanuit de overheid. De huidige maatregelen richten zich met name op de bescherming van banen en inkomens, en het opvangen van de gevolgen voor zelfstandigen zonder personeel en bedrijven. Er zijn echter nauwelijks maatregelen die ondersteunen bij het ontwikkelen van gezondheids- en/of lockdown-innovaties, het uitproberen van nieuwe coronabusinessmodellen of het acquireren of uitbouwen van nieuwe bedrijfsactiviteiten, passend bij de nieuwe economie en maatschappij.

Het zou goed zijn om bedrijven nu ook te stimuleren om te investeren in het toekomstig verdien- en concurrentievermogen. Het missiegestuurde innovatiebeleid dat de overheid al voor de pandemie aan het vormgeven was, kan belangrijke handvatten bieden (Goetheer et al., 2018). Als de overheid maatschappelijk urgente en relevante missiedoelen stelt, kan dat bedrijven helpen om gericht en snel toe te werken naar innovatieve oplossingen.

Gegeven het maatschappelijke karakter van de huidige pandemie, zou men bij innovatiestimulatie niet alleen moeten kijken naar de innovaties binnen het huidige speelveld, maar ook moeten inspelen op de ideeën, middelen en ontwikkelingen die elders in de maatschappij opkomen. Om dergelijke *crowdsourcing* mogelijk te maken, zou men bijvoorbeeld niet alleen moeten denken aan publiek-private samenwerking, maar ook aan publiek-private samenwerking met de burgers erbij.

Conclusie

Hoewel de pandemie er momenteel voor zorgt dat de bedrijvigheid afneemt en dat het voortbestaan van veel bedrijven bedreigd wordt, zorgt deze crisis er ook voor dat disruptieve innovaties op een ongeken- de en unieke manier worden gestimuleerd. Door te investeren in zulke innovaties kan de productiviteit en het verdienvermogen op de lange termijn worden bevorderd, en kan er ingespeeld worden op nieuwe markten, marktsegmenten en consumentenbehoeften.

Literatuur

- Christensen, C.M. (1997) *The innovator's dilemma: when new technologies cause great firms to fail*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Christensen, C.M. (2006) The ongoing process of building a theory of disruption. *The Journal of Product Innovation Management*, 23, 39–55.
- Christensen, C.M. en R. Rosenbloom (1995) Explaining the attacker's advantage: technological paradigms, organizational dynamics, and the value network. *Research Policy*, 24(2), 233–257.
- Christensen, C.M., M.E. Raynor en R. McDonald (2015) What is disruptive innovation? *Harvard Business Review*, 93, 44–54.
- Geurts, A. (2017) *Firm responses to disruptive innovations: evidence from the music industry*. Proefschrift. SOM, Rijksuniversiteit Groningen.
- Geurts, A., T.L.J. Broekhuizen en W.A. Dolfsma (2017) Reacties op disruptieve innovaties: resultaten uit de Nederlandse muziekindustrie. *Maandblad voor Accountancy & Bedrijfseconomie*, 91(3/4), 103–108.
- Goetheer, A., F. van der Zee en M. de Heide (2018) *De staat van Nederland innovatieland 2018: missies en 'nieuw' missiegedreven beleid*. Den Haag: TNO.

Binnen blijven schaadt de gezondheid

Om de verspreiding van het coronavirus te beperken, werden mensen verzocht om zo veel mogelijk thuis te blijven. Maar is dat eigenlijk wel goed voor onze gezondheid?

IN HET KORT

- Naarmate een woning slechter onderhouden is, hebben met name ouderen vaker gezondheidsklachten.
- Een slecht onderhouden woning kan ook de productiviteit van werknemers schaden.
- De negatieve gezondheidseffecten nopen tot de aanpak van het achterstallig onderhoud van woningen.

PIET EICHHOLTZ
Hoogleraar aan de Universiteit Maastricht

NILS KOK
Hoogleraar aan de Universiteit Maastricht

JUAN PALACIOS
Postdoctoraal onderzoeker aan MIT, Cambridge, MA

ERDAL AYDIN
Universitair docent aan de Sabanci Üniversitesi, Istanbul

Mensen brengen gemiddeld negentig procent van hun tijd door in gebouwen (Klepeis et al., 2001). We werken in kantoren, brengen onze vrije tijd in restaurants, winkels en bij de fitness door, en slapen doen we thuis. Maar dat is nu anders: we zijn nog wel steeds negentig procent van de tijd binnen, maar dan slechts op één plek – in ons huis.

Elke dag staan de kranten vol met de directe effecten die de coronacrisis op onze gezondheid kan hebben, en ook voor de indirecte effecten is er steeds meer aandacht, zoals bijvoorbeeld voor stress, sociale isolatie, minder lichaamsbeweging en de uitgestelde zorg omtrent verdere medische problemen die niet met corona te maken hebben. Maar er is nog weinig aandacht geweest voor het feit dat mensen bij het advies om zo veel mogelijk binnen te blijven, veel meer blootstaan aan het binnenklimaat in hun eigen woning en aan de mogelijke negatieve gezondheidseffecten daarvan.

Wonen en gezondheid

Een huis beschermt tegen het buitenklimaat, maar heeft zelf ook een binnenklimaat dat onze gezondheid kan beïnvloeden. Dat laatste was in het verleden wellicht duidelijker dan nu. De vochtige kelders en tochtige zolders die zo vaak in de romans van Dickens voorkomen, hadden ook in werkelijkheid grote gevolgen voor de verspreiding van ziektes en de toename van het sterfterisico (Rosen, 2015). Stadsvernieuwing, de aanleg van riolering en modern sanitair waren allemaal bedoeld om gezondere levensomstandigheden te bevorderen, vooral in steden. En dat heeft in feite een grote bijdrage geleverd aan het verlengen van de gemiddelde levensverwachting (Shaw, 2004).

Nu in de rijke landen de echte excessen van slechte woningkwaliteit zijn opgelost, bestaat het onderzoek naar

het verband tussen woningkwaliteit en gezondheid vooral uit kleine studies in ontwikkelingslanden en krottenwijken. Die studies zijn weliswaar belangrijk, maar zeggen weinig over de woningen van de burgers in Europa (Barron en Torero, 2017).

Hoewel woningen in Europa gemiddeld genomen van goede kwaliteit zijn, zitten er toch nog veel slechte huizen tussen. Volgens cijfers van Eurostat uit 2018 is tien tot vijftien procent van de Nederlandse en Duitse woningen gebrekkig. Wat België betreft is dat zelfs tussen de vijftien en twintig procent. We onderzoeken of die gebrekkige kwaliteit leidt tot een slechtere gezondheid bij de bewoners.

Data

Wij gebruiken een grote en meerjarige Duitse enquête over huishoudens, de *German Socio-economic Panel* (GSOEP), om het oorzakelijke verband vast te stellen tussen de staat van onderhoud van een woning en de gezondheid van de bewoners. We hebben vergelijkbaar onderzoek gedaan in Nederland, gebaseerd op de *LISS panel kernvragenlijsten*, uitgevoerd door het onvolprezen CentERdata. De resultaten van dat onderzoek wezen in dezelfde richting als het hier beschreven Duitse onderzoek. We geven hier alleen de Duitse resultaten omdat we door een aantal beperkingen in de dataset voor Nederland de causaliteit minder goed konden vaststellen.

De deelnemers worden in de Duitse enquête een aantal keren per jaar ondervraagd, onder andere over de staat van onderhoud van hun woning en over hun gezondheid. Het panel beschikt bovendien over veel relevante controle-informatie betreffende zaken als leeftijd, inkomen en levensstijl (body-mass index, of iemand rookt en dergelijke).

Onze steekproef omvat circa 300.000 respondenten die jaarlijks zijn ondervraagd in de periode 1992–2014. We kunnen dus de gezondheid van dezelfde persoon over langere tijd volgen, terwijl de staat van onderhoud van de woning verandert. De verdeling tussen huurders en eigenwoningbezitters is hierbij ongeveer gelijk. Meer gedetailleerde informatie over de data en de onderzoeksopzet is te vinden in Palacios et al. (2020).

Gezondheidsuitkomsten

Om te beginnen vergelijken we gemiddelde gezondheidsuitkomsten op vijf verschillende dimensies bij uiteenlopende gradaties van woningkwaliteit. Die vijf gezondheidsdimensies zijn: het percentage respondenten dat een slechte gezondheid rapporteert, het aantal doktersbezoeken in de laatste drie maanden, het aantal dagen ziekteverzuim in de laatste drie maanden, en de gemiddelde geestelijke en lichamelijke gezondheid op een schaal van 0 tot 100.

Woningonderhoud

De GSOEP onderscheidt drie gradaties van woningonderhoud: woning in goede staat, woning heeft beperkte renovatie nodig, woning heeft volledige renovatie nodig. Naarmate de behoefte aan renovatie dringender is, komen zaken als tocht, vocht, schimmel en slechte isolatie vaker voor – en dat heeft directe gevolgen voor het binnenklimaat in de woning. Voor een aantal woningen weten we meer over specifieke problemen, zoals tocht, vocht en schimmel, maar dat aantal is te klein om met een betrouwbare statistische analyse te komen.

Correlatie woningonderhoud en gezondheid

Figuur 1 laat zien dat respondenten op elk gezondheidsaspect slechter scoren naarmate de staat van onderhoud van hun woning achteruitgaat. Men rapporteert niet alleen een minder goede geestelijke en lichamelijke gezondheid, maar er zijn ook duidelijke aanwijzingen voor de economische kosten die dit oplevert in termen van beslag op de gezondheidszorg (doktersbezoek) en een lagere productiviteit (ziekteverzuim). Respondenten met goede woningen gaan bijvoorbeeld 2,5 keer naar de dokter en hebben vijf dagen ziekteverzuim, beide gemeten per drie maanden, terwijl dit respectievelijk drie keer en zeven dagen is bij mensen in een woning die drastisch gerenoveerd moet worden.

Maar echt overtuigend zijn deze resultaten nog niet: de verbanden kunnen immers ook het gevolg zijn van zaken die zowel op de woningkwaliteit als op de gezondheid invloed hebben. Zo is inkomen bijvoorbeeld gerelateerd aan keuzes met betrekking tot levensstijl – zoals roken, bewegen en voeding (Frijters et al., 2005) – maar ook aan de kwaliteit van de woning die men zich kan veroorloven. En oudere mensen zijn gemiddeld minder gezond en kunnen ook daarom minder energie besteden aan het onderhoud van hun woning.

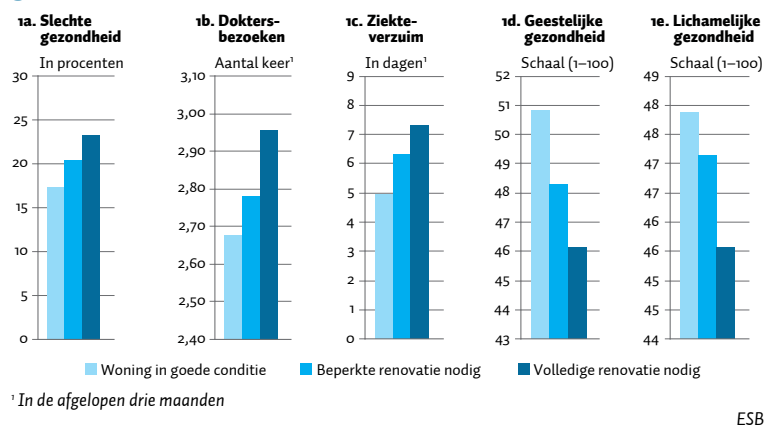
Effect op doktersbezoek

Dus om een eventueel causaal verband tussen woningkwaliteit en gezondheid vast te stellen, is er een betere analyse nodig. We kijken daarbij niet naar de gezondheidsverschillen tussen respondenten, maar naar de ontwikkeling van de gezondheid van een respondent (waarbij we controleren voor veranderingen in leeftijd, inkomen en levensstijl) bij een eerst verslechterende en vervolgens verbeterde staat van het woningonderhoud. We kijken apart naar huurders, aangezien bij hen de beslissing om te renoveren door de huisbaas wordt genomen zodat wel of niet renoveren losstaat van de gezondheid van de bewoners.

We analyseren eerst de gevolgen van woningonderhoud voor de subjectieve gezondheidsmaatstaven: de gerapporteerde geestelijke en lichamelijke gezondheid, en de mate waarin men een algemeen slechte gezondheid heeft. De resultaten daarvan geven in het oog springende effecten aan (Palacios et al., 2020). Het verschil in geestelijke gezondheid tussen mensen in een goede woning en mensen in een woning die geheel moet worden gerenoveerd is circa drie procentpunt. Dat effect lijkt wellicht klein, maar het betekent dat het wonen in een slecht onderhouden woning de gezondheid zo sterk beïnvloedt als de geestelijke gezondheid überhaupt wisselt in een gemiddeld leven!

Woningonderhoud en gemiddelde gezondheidsuitkomsten

FIGUUR 1



ESB

Regressieresultaten: effecten van woningonderhoud op doktersbezoek

TABEL 1

	Volledige steekproef	18–30 jaar	31–40 jaar	41–50 jaar	51–63 jaar	64 jaar en ouder
Beperkte renovatie nodig	0,06**	-0,12	0,04	0,02	0,15	0,24***
Volledige renovatie nodig	0,29***	0,10	0,52*	0,57*	0,47	0,77**
Aantal observaties	272.130	27.533	34.838	36.887	41.911	46.594
Aantal respondenten	62.281	14.302	15.001	13.738	12.046	10.212

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

Noot: Coëfficiënten van sociaal-demografische en fixed-effect-variabelen (per individu, woning en jaar) zijn niet gerapporteerd, maar wel opgenomen in de analyse. Standaardfouten zijn gegroepeerd op het niveau van de individuele respondent.

ESB

Vervolgens verleggen we de aandacht naar de objectieve gezondheidsmaatstaven. De resultaten van het doktersbezoek staan in tabel 1. Gecorrigeerd voor overige factoren, gaan mensen in een slecht onderhouden woning 0,29 keer per drie maanden extra naar de dokter, en dat geldt voor verschillende inkomensgroepen en voor zowel woninghuurders als -eigenaren.

Voor de jongste groep vinden we geen significant effect. Respondenten tussen de 31 en 40, respectievelijk tussen de 41 en 50 jaar in een slecht onderhouden woning gaan per drie maanden respectievelijk 0,52 en 0,57 keer extra vaak naar de dokter (circa 25 procent meer vergeleken met het gemiddelde van hun leeftijdscategorie), maar dit verband is marginaal significant. We zien vooral een sterk effect bij senioren (ouder dan 64): als zij in een matig onderhouden huis wonen, gaan ze 24 procent vaker naar de dokter en in een slecht onderhouden woning circa 77 procent vaker dan het gemiddelde voor hun leeftijdscategorie.

De gemiddelde resultaten voor de gehele steekproef worden dus vooral bepaald door ouderen. Dat verklaart wellicht ook het feit dat we in de analyse van het ziekteverzuim (hier niet gerapporteerd, zie Palacios et al., 2020) geen verband zien tussen woningonderhoud en ziekteverzuim: het effect zou er wellicht kunnen zijn voor ouderen, maar deze groep werkt meestal niet meer.

Effect op verhuizen en renoveren

Mensen wachten in het algemeen niet passief tot ongezonde situaties uit zichzelf veranderen. Als het gaat om een ongezonde woning, dan kunnen ze twee dingen doen: verhuizen of renoveren. Maar de mate waarin ze daar zelf over kunnen beslissen, verschilt tussen de huurders en eigenaren van woningen.

Tabel 2 laat zien hoe huurders en eigenaren omgaan met slechte woningcondities. Zowel huurders als eigenwoningbezitters verhuizen vaker vanuit woningen met een matig of slecht onderhoud, en ze doen dat in vergelijkbare mate. De afkeer van een slecht onderhouden woning is voor beide groepen burgers dus ongeveer hetzelfde.

De resultaten voor renovaties geven echter een totaal ander beeld. Bij eigenwoningbezitters met een matig onderhouden woning zien we een renovatiekans van 7 procent per jaar, dit tegenover 23 procent bij een slecht onderhouden woning. Voor huurwoningen zijn die percentages respectievelijk 3 en 5 procent.

Door de achterblijvende investeringen in huurwoningen blijven huurders dus veel langer blootgesteld aan een ongezond binnenklimaat van een woning, met navenante effecten voor hun gezondheid. Eigenwoningbezitters profiteren zelf van het gezondheidseffect van een renovatie, maar dat geldt niet voor verhuurders. Voor hen is het een extern effect, dat minder meeweegt in de investeringsbeslissing.

Conclusie

De onderhoudsstaat van een woning heeft een statistisch en economisch significant effect op de gezondheid van bewoners. We vinden niet alleen effecten op indicatoren van welbevinden, zoals geestelijke en lichamelijke gezondheid, maar ook op de mate waarin men, door bezoek aan de dokter, gebruikmaakt van de gezondheidszorg. We vinden vooral grote effecten voor ouderen: 23 procent meer bezoek aan de huisarts voor burgers van 64 jaar en ouder.

Gezien de grootte van dit effect en het feit dat ouderen sowieso al meer van de gezondheidszorg gebruikmaken, lopen de maatschappelijke kosten van een tekortschietend woningonderhoud – bijvoorbeeld in de vorm van ziekte-

kosten – in de papieren. Door de vergrijzing van de Nederlandse bevolking zullen deze kosten in de komende decennia nog verder stijgen.

Implicaties in licht van coronacrisis

De coronacrisis dwingt ons om meer tijd door te brengen in ons eigen huis. Het feit dat wij vooral gezondheidseffecten vinden voor ouderen, zou kunnen duiden op twee mogelijke ‘transmissiekanalen’ tussen woningonderhoud en gezondheid. Ten eerste kunnen ouderen gevoeliger zijn voor externe gezondheidsschokken. Dat zou overeenkomen met eerder onderzoek naar de effecten van hitte- en koudegolven en salmonellavergiftiging, waarvan ouderen ook disproportioneel te lijden hebben (Bind et al., 2016), net als nu bij het coronavirus. Ten tweede is het effect mogelijk toe te schrijven aan een sterkere blootstelling aan het binnenklimaat van de woning. Burgers van 64 jaar en ouder spenderen veel tijd binnenshuis, en zo kan het binnenklimaat aldaar grotere gevolgen hebben voor hun gezondheid. En sinds kort geldt dat dus voor ons allemaal.

Uit bestaand onderzoek weten we dat verhoogde concentraties van fijnstof en CO₂-niveaus een direct effect hebben op bijvoorbeeld de cognitieve prestaties van kantoormedewerkers (Allen et al., 2016) en op schaaikprestaties (Künn et al., 2019). Ook de productiviteit van thuiswerkers wordt waarschijnlijk daarom beïnvloed door het binnenklimaat in de woning, evenals door de kwaliteit van het woningonderhoud, hetgeen medebepalend is voor dat binnenklimaat. Gezien deze bevindingen is het tijd om het achterstallig onderhoud van onze woningvoorraad snel aan te pakken – volgens cijfers van Eurostat is tien tot vijftien procent van onze woningen immers slecht onderhouden. Het lijkt hierbij verstandig om huurwoningen prioriteit te geven omdat die minder snel gerenoveerd worden. Daarnaast kan de overheid in de huidige stimuleringspakketten voorzien in een ruimere aftrek voor investeringen in de eigen woning – goed voor de economie én goed voor de gezondheid!

Literatuur

- Allen, J.G., P. MacNaughton, U. Satish et al. (2016) Associations of cognitive function scores with carbon dioxide, ventilation, and volatile organic compound exposures in office workers: a controlled exposure study of green and conventional office environments. *Environmental Health Perspectives*, 124(6), 805–812.
- Barron, M. en M. Torero (2017) Household electrification and indoor air pollution. *Journal of Environmental Economics and Management*, 86, 81–92.
- Bind, M.-A., A. Peters, P. Koutrakis et al. (2016) Quantile regression analysis of the distributional effects of air pollution on blood pressure, heart rate variability, blood lipids, and biomarkers of inflammation in elderly American men: the normative aging study. *Environmental Health Perspectives*, 124(8), 1189–1198.
- Frijters, P., J.P. Haisken-DeNew en M.A. Shields (2005) The causal effect of income on health: evidence from German reunification. *Journal of Health Economics*, 24(5), 997–1017.
- Klepeis, N.E., W.C. Nelson, W.R. Ott et al. (2001) The national human activity pattern survey (NHAPS): a resource for assessing exposure to environmental pollutants. *Journal of Exposure Analysis and Environmental Epidemiology*, 11(3), 231–252.
- Künn, S., J. Palacios en N. Pestel (2019) *The impact of indoor climate on human cognition: evidence from chess tournaments*. Universiteit Maastricht Working Paper, 29 april. Te vinden op conference.iza.org.
- Palacios, J., P. Eichholtz, N. Kok en E. Aydin (2020) The impact of housing conditions on health outcomes. *Real Estate Economics*, te verschijnen.
- Rosen, G. (2015) *A history of public health*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Shaw, M. (2004) Housing and public health. *Annual Review of Public Health*, 25, 397–418.

Regressieresultaten: effect van woningonderhoud op gedrag woningkopers en -huurders

TABEL 2

	Verhuizing		Renovatie		
	Huurder	Eigenaar	Huurder (door huurder)	Huurder (door huisbaas)	Eigenaar
Beperkte renovatie nodig	0,01***	0,01***	0,01***	0,03***	0,08***
Volledige renovatie nodig	0,03***	0,03***	0,01	0,05***	0,23***
Aantal observaties	118.298	133.248	109.712	109.712	123.906
Aantal respondenten	21.251	21.604	15.589	18.589	18.758
Woning-fixed-effect	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja

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

Noot: Coëfficiënten van sociaal-demografische en fixed-effect-variabelen (per individu, woning en jaar) zijn niet gerapporteerd, maar wel opgenomen in de analyse. Standaardfouten zijn gegroepeerd op het niveau van de individuele respondent.

ESB

Alberto Alesina (1957–2020)

Creatieve politiek econoom die vaak tegen gevestigde opvattingen in ging

Op 23 mei is Alberto Alesina tijdens een bergwandeling overleden. Hij was hoogleraar politieke economie aan de universiteit van Harvard en voor mij was hij een grote inspiratiebron. Hij heeft, met diverse coauteurs, vormgegeven aan het vakgebied politieke economie zoals we dat nu kennen. Ik heb hem een aantal keren mogen ontmoeten en wat mij altijd bij zal blijven, is zijn enorme gedrevenheid. Als hij een lezing gaf, met zijn zwaar Italiaanse accent, probeerde hij iedereen met veel enthousiasme en humor deelgenoot te maken van zijn inzichten.

Kenmerkend voor al zijn werk is een enorme creativiteit en een multidisciplinaire aanpak.

Alesina schuwde niet om grote vragen aan de orde te stellen en dikwijls gingen zijn inzichten in tegen gevestigde opvattingen. Terwijl in Europa bijvoorbeeld vaak de nadruk wordt gelegd op verschillen tussen landen of landengroepen (Noord versus Zuid), laten Alesina et al. (2017) zien dat de grootste verschillen op het gebied van voorkeur heterogeniteit en culturele diversiteit juist bestaan binnen, en niet tussen landen.

Het is onvoorstelbaar hoe omvangrijk en divers zijn werk is. Om slechts een paar onderwerpen te noemen waarover hij toonaangevend publiceerde: de invloed van verkiezingen en andere politieke factoren (zoals ideologie en polarisatie) op begrotingsbeleid; onafhankelijkheid van centrale banken; Europese integratie; optimale valuta-gebieden en politieke unies; herverdeling; structurele hervormingen; omvang van een land en efficiëntie van economisch beleid; etnische fractionalisatie; beloning van vrouwen.

Het werk van Alesina was altijd beleidsrelevant maar ook vaak controversieel. Zo deed hij in de jaren negentig onderzoek met Roberto Perotti naar de beste manier om te bezuinigen (Alesina en Perotti, 1995). De conclusie uit dit onderzoek was dat vermindering van overheidsuitgaven – met name van subsidies en consumptieve uitgaven – leidt tot een blijvende verbetering van de overheidsfinanciën, in tegenstelling tot het meestal tijdelijke effect dat verhoging van de belastingen heeft. Deze conclusie werd bevestigd in tal van vervolgstudies, voor een deel ook van zijn hand (Alesina en De Rugy, 2013).

De onderbouwing was echter controversieel. De studies beginnen met het vaststellen van een *fiscal adjustment*, doorgaans op basis van veranderingen in het cyclisch-gecorrigeerde begrotingssaldo dat een bepaalde drempelwaarde overschrijdt. Vervolgens wordt onderzocht hoe succesvolle en niet-succesvolle aanpassingen van elkaar verschillen. Een aanpassing is succesvol als deze leidt tot een blijvend lager niveau van de overheidsschuld en/of het begrotingstekort.



Het gebruik van een dergelijke *one-size-fits-all*-benadering betekent dat er geen rekening wordt gehouden met het feit dat het begrotingsproces in sommige landen tot een veel volatieler begrotingssaldo leidt dan dat in andere landen. Het gevolg is dat ernstige meetfouten kunnen ontstaan. Wiese et al. (2018) laten zien dat een methode die wel rekening houdt met verschillen in volatiliteit van begrotingsprocessen, leidt tot een heel andere wijze om fiscal adjustments te definiëren. Hun resultaten suggereren bovendien dat aanpassingsprogramma's wel degelijk succesvol kunnen zijn als ze gebaseerd zijn op belastingverhogingen.

Alesina deed ook onderzoek naar de gevolgen van overheidsbezuinigingen. Terwijl vaak wordt gedacht dat dergelijke bezuinigingen de kans op herverkiezing van politici sterk verkleinen, vinden Alesina et al. (2013) daar geen enkel bewijs voor. Ook hoeven bezuinigen geen negatieve invloed op economische groei te hebben, zoals men dikwijls meent: Alesina et al. (1998) laten juist zien dat consolidatieprogramma's kunnen leiden tot hogere groei. Dat geldt overigens niet voor aanpassingsprogramma's gebaseerd op belastingverhogingen, zelfs niet als deze gepaard gaan met een devaluatie van de munt.

In zijn recente boek met Carlo Favero en Franco Giavazzi (Alesina et al., 2019) gaat Alesina uitgebreid in op deze thema's. Vlak voor zijn dood werd de auteurs de Hayek Book Prize van het Manhattan Institute toegekend – het boek zou voor alle beleidsmakers verplichte leesvoer moeten zijn.

Literatuur

- Alesina, A. en R. Perotti (1995) Fiscal expansions and adjustments in OECD countries. *Economic Policy*, 10(21), 205–248.
- Alesina, A. en V. de Rugy (2013) Austerity: the relative effects of tax increases versus spending cuts. Mercatus Center Working Paper, 7 maart. Te vinden op www.mercatus.org.
- Alesina, A., S. Ardagna en J. Galí (1998) Tales of fiscal adjustment. *Economic Policy*, 13(27), 489–585.
- Alesina, A., D. Carloni en G. Lecce (2013) The electoral consequences of large fiscal adjustments. In: A. Alesina en F. Giavazzi (red.), *Fiscal policy after the Great Recession*. Chicago: University of Chicago Press.
- Alesina, A., C. Favero en F. Giavazzi (2019) Austerity: when it works and when it doesn't. Princeton: Princeton University Press.
- Alesina, A., G. Tabellini en F. Trebbi (2017) Is Europe an optimal political area? *Brookings Papers on Economic Activity*, maart. Te vinden op www.brookings.edu.
- Wiese, R., R. Jong-A-Pin en J. de Haan (2019) Can successful fiscal adjustments only be achieved by spending cuts? *European Journal of Political Economy*, 45, 145–166.

JAKOB DE HAAN

Hoogleraar politieke economie aan de Rijksuniversiteit Groningen
en Hoofd Onderzoek bij de Nederlandsche Bank

WIA-aanvragers hebben steeds grotere afstand tot de arbeidsmarkt

De laatste twee decennia is de arbeidsdeelname van opeenvolgende cohorten werknemers die een WAO/WIA-aanvraag hebben gedaan met meer dan dertig procentpunten gedaald. Is die daling zorgwekkend? Of is de lagere arbeidsdeelname te verklaren door een veranderde samenstelling van de aanvragers?

IN HET KORT

- Nieuwe cohorten van WAO/WIA-aanvragers werken gemiddeld steeds minder na de beoordeling van hun aanvraag.
- Een belangrijke verklaring is dat hervormingen kansrijke werknemers hebben ontmoedigd een aanvraag te doen.
- Veranderingen in financiële prikkels en de conjunctuur hebben weinig effect gehad op de kansen op werk.

PIERRE KONING

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam en universitair hoofddocent aan de Universiteit Leiden

HEIKE VETHAAK

Promovendus aan de Universiteit Leiden

Het is inmiddels een bekend gegeven dat de verschillende arbeidsongeschiktheidshervormingen van de laatste twee decennia de instroom in de WAO en daarna in de WIA (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen) flink aan banden hebben gelegd (Koning, 2019). Deze regelingen hebben betrekking op zowel geheel als gedeeltelijk arbeidsongeschikten. De meest effectieve hervormingen daarbij waren de *Wet verbetering Poortwachter* (WvP) in 2002 en de *Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen* (WIA) die in 2006 de oude WAO verving. Mede hierdoor is de instroom in arbeidsongeschiktheid met circa zestig procent afgenomen, vergeleken met die van rond de eeuwwisseling (Koning en Lindeboom, 2015). Gezien de hoge instroom in de toenmalige WAO en WIA was het ook de uitdrukkelijke wens van beleidsmakers om tot een dergelijke daling te komen.

Het is echter minder bekend dat, tegelijk met deze daling, ook het aandeel van werkenden onder de groep uitkeringsaanvragers – dus zowel met als zonder uitkering – een sterke daling te zien geeft. Zo meet het SCP (2016) tussen 2003 en 2014 een afname van acht procentpunten van de kans op werk voor alle arbeidsgehandicapten in Nederland. Zoomen we in op de arbeidsdeelname van nieuwe cohorten uitkeringsaanvragers, dan is de afname veel sterker – namelijk circa dertig procentpunten (Koning en Vethaak, 2019).

Deze dalende tendens in de arbeidsdeelname van uitkeringsaanvragers geldt overigens niet alleen voor Neder-

land, maar ook voor andere OESO-landen (OESO, 2010). Vooral naar de ontwikkelingen in de trends bij aanvragers van de Amerikaanse *Social Security Disability Insurance* (SSDI) is het nodige onderzoek gedaan (Autor en Duggan, 2003; Von Wachter et al., 2011). Hieruit blijkt dat de SSDI mensen met steeds mildere aandoeningen toelaat, en dat de regeling vooral voor laagopgeleiden met een zwakke arbeidspositie aantrekkelijker is geworden, wat de gemiddelde arbeidsdeelname drukt.

De vraag is nu welke verklaringen er zijn voor de daling in arbeidsdeelname onder arbeidsongeschikten in Nederland, die in tegenstelling tot de VS gepaard gaat met een forse daling van de instroom. Is dit het gevolg van hervormingen die werknemers met een relatief goede arbeidsmarktpositie ontmoedigen om nog een aanvraag te doen? De waargenomen daling zou in dat geval een samenstellingseffect zijn.

Een andere mogelijke verklaring is dat, vooral ingegeven door de Grote Recessie, de arbeidsmarktpositie van uitkeringsaanvragers – en dan met name die van de laagopgeleiden onder hen – structureel verslechterd is. Dit zou een nog zorgwekkendere verklaring zijn.

En tot slot is het de vraag wat hervormingen hebben gedaan met de financiële prikkel tot werken binnen de WAO en later de WIA. Is het in feite zo dat wijzigingen in de uitkeringsvoorwaarden het meer of minder aantrekkelijk hebben gemaakt voor uitkeringsontvangers om hun resterende verdiencapaciteit te benutten? Indien het minder aantrekkelijk is geworden, zou dit een streep door de rekening kunnen zijn van de WIA, die juist in het leven werd geroepen met als doel het resterend arbeidsvermogen van werknemers ten volle te benutten.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden brengen wij, in dit artikel, door middel van ontleding de verschillende effecten in kaart die in Nederland een rol gespeeld kunnen hebben bij de arbeidsdeelname van uitkeringsaanvragers. We meten dit voor de periode tussen 1999 en 2013. Maar alvorens dat te doen schetsen we kort de verwachte effecten van de hervormingen op de arbeidsdeelname.

De hervormingen

De hervormingen met het grootste effect op de arbeidsdeelname zijn de WvP die vanaf 2003 effect had op de nieuwe WAO-aanvragen, en de WIA die in 2006 van kracht werd.

De WvP legt, voorafgaand aan de uitkeringsaanvraag, tijdens de ziekteperiode meer re-integratieverantwoorde-

lijkheden op aan de (zieke) werknemer en werkgever. UWV fungeert hierbij als een poortwachter, die toeziet dat beide partijen zich genoeg hebben ingespannen voor werkhervatting om voor een WAO/WIA-aanvraag in aanmerking te komen. Met de WvP werd er niet alleen meer werkhervatting beoogd door herstel, maar ook door de zelfselectie van werknemers voor wie alle extra verplichtingen ontmoedigend werken. Onderzoek leert dat deze effecten ook inderdaad zijn opgetreden (Koning en Lindeboom, 2015; Van Sonsbeek en Gradus, 2012; Godard et al., 2019). Vanaf het moment van de aanvraag bezien, betekent dit dus dat de *gemiddelde* kans op werk van de resterende WAO/WIA-aanvragers minder zal zijn geworden.

De WIA bestond uit drie grote veranderingen: ten eerste werd de ziekteperiode verlengd van één naar twee jaar; ten tweede werd het minimale verdiencapaciteitsverlies om in aanmerking te komen voor een (gedeeltelijke) uitkering verhoogd van 15 naar 35 procent van het laatstverdiende loon; en ten derde dienden ontvangers van gedeeltelijke uitkeringen (35–80 procent) na verloop van tijd minimaal de helft van hun verdiencapaciteit te benutten om een loonkostensubsidie te kunnen ontvangen (Koning et al., 2015). Het is aannemelijk dat de eerste twee veranderingen hebben geleid tot een verdere zelfselectie van zieke werknemers tijdens de ziekteperiode, en dat daarmee ook wederom de *gemiddelde* arbeidsdeelname van aanvragers is gedaald. Maar tegelijkertijd zou de loonkostensubsidie de *individuele* kans op werk van werknemers met gedeeltelijke uitkeringen juist kunnen doen vergroten. Koning et al. (2015) tonen dit ook aan, zij het dat de effecten gering zijn.

Data

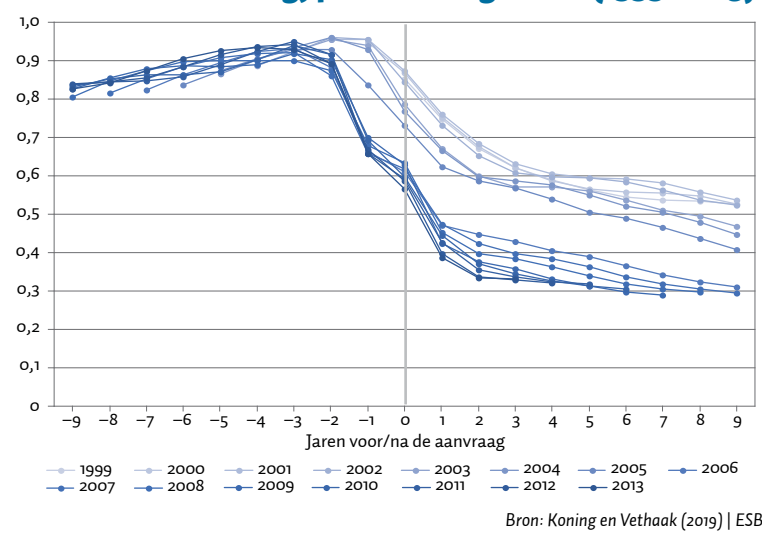
Het is aannemelijk dat zowel de WvP als WIA door samenstellingseffecten de gemiddelde kans op werk onder aanvragers heeft doen dalen, terwijl van de WIA ook een (positief) gedragseffect te verwachten zou zijn omdat de prikkel tot het benutten van verdiencapaciteit is toegenomen. De vraag is nu hoe groot deze effecten zijn op de baankans, tezamen met andere verklaringen. Om dit te onderzoeken gebruiken we gegevens over bijna één miljoen WAO/WIA-uitkeringsaanvragen tussen 1999 en 2013, met daarin de vastgestelde mate van arbeidsongeschiktheid (in klassen). Deze informatie is gekoppeld aan de persoons- en inkomensgegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek tussen 1999 en 2016.

Figuur 1 geeft de gegevens grafisch weer. Het laat de evolutie over de tijd zien van de arbeidsdeelname van de verschillende aanvraagcohorten. Bij deze figuur vallen er vier belangrijke observaties op.

Ten eerste: de gemiddelde arbeidsdeelname stijgt tot twee jaar voor de aanvraag, waarna er een sterke daling inzet. De initiële stijging is inherent aan de voorwaarden voor een uitkeringsaanvraag – alleen werkenden kunnen een aanvraag doen – terwijl de daling daarna volgt uit het begin van de ziekteperiode.

Ten tweede: we zien sterke dalingen in de arbeidsdeelname in de hervormingsjaren 2003 en 2006. Omdat de deelname relatief stabiel is *binnen* de periodes voor (1999–2002) en na (2003–2005) de eerste hervorming, lijken deze dalingen verband te houden met de hervormingen.

Gemiddelde arbeidsdeelname voor en na WAO/WIA-aanvraag, per aanvraagcohort (1999–2013) FIGUUR 1



Ten derde: er zijn belangrijke veranderingen in de patronen van de cohorten vanaf 2006, het jaar dat de WIA inging. Wat deze cohorten betreft, zien we dat een belangrijk aandeel van de daling een jaar eerder plaatsvindt, hetgeen volgt uit de verlenging van de ziekteperiode als onderdeel van de WIA-hervorming.

Ten slotte zien we dat vanaf 2006 elk aanvraagcohort iets minder werkt dan het voorgaande, en dat dit verschil constant blijft over tijd. Dit laatste suggereert dat de conjunctuur een beperkte invloed heeft op de arbeidsdeelname van de aanvragers.

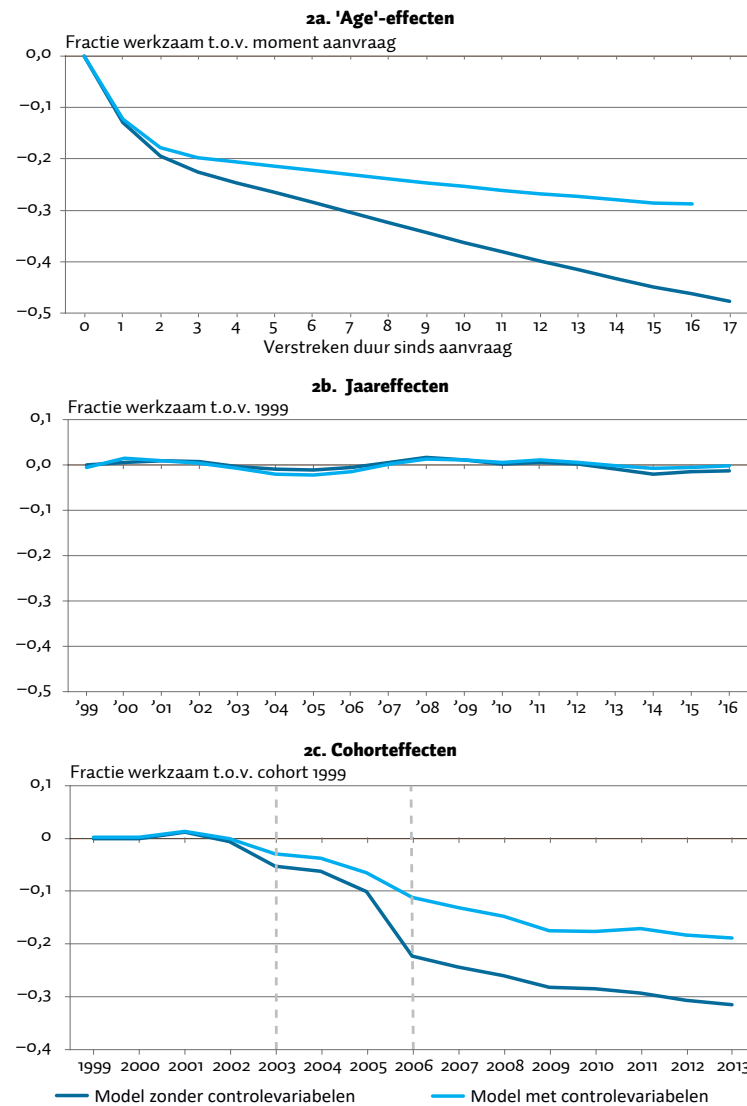
Methoden

Hoe komen we tot een ontleding van de geobserveerde daling in de arbeidsdeelname van WAO/WIA-aanvragers? Omdat we verschillende opeenvolgende cohorten bezien, kan de kans op arbeidsdeelname geformuleerd worden als een optelsom van drie factoren. De eerste is het effect van de verstreken tijd sinds een aanvraag van een gegeven cohort. Figuur 1 suggereert al dat dit effect een dalend patroon heeft over de tijd. De tweede factor bestaat uit jaareffecten die voor alle cohorten tegelijk gelden. Deze zeggen vooral iets over de conjunctuur of arbeidsmarktrends die voor alle aanvragers relevant zijn. Ze vormen dus een mogelijke verklaring voor de daling in de arbeidsdeelname van aanvragers. De derde factor zijn cohorteffecten. Dit zijn tijdsconstante eigenschappen voor de afzonderlijke cohorten, zoals de gemiddelde gezondheid en de gemiddelde arbeidskansen per cohort. Veranderingen in deze eigenschappen kunnen daarbij weer het gevolg zijn van beleidswijzigingen die cohortsgewijs zijn ingevoerd (zoals de WvP en WIA). Cohorteffecten kunnen, net als jaareffecten, een verklaring bieden voor de daling in arbeidsdeelname.

Met *age-period-cohort*-modellen (APC-modellen) maken we als eerste stap in onze analyse een ontleding van deze drie effecten (*age* komt hierbij overeen met de verstreken duur sinds de aanvraag en *period* met de jaareffecten). Om de drie effecten volledig te kunnen ontleden, zijn enkele aannames noodzakelijk. Zo veronderstellen we in ons

Schattingresultaten: de arbeidsdeelname ontleed (alle cohorten tussen 1999 en 2013)

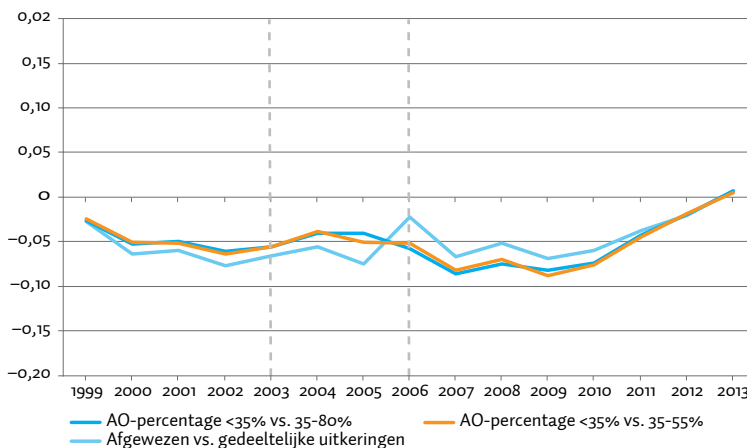
FIGUUR 2



Bron: Koning en Vethaak (2019) | ESB

Geschatte verschillen in arbeidsdeelname van de aanvragers tussen afgewezen en toegekende aanvragen

FIGUUR 3



Noot: 2003 en 2006 zijn de hervormingsjaren

Bron: Koning en Vethaak (2019) | ESB

geprefereerde model dat periode-effecten geen trendmatig patroon hebben – zie Deaton en Paxson (1994). Het blijkt dat onze uitkomsten weinig gevoelig zijn voor deze aanname. Voor een gedetailleerde discussie over onze modelspecificaties verwijzen we naar Koning en Vethaak (2019).

De interpretatie van de effecten van de verstreken uitkeringsduur en die van periode-effecten op arbeidsdeelname spreekt voor zich. Voor cohorteffecten ligt dit echter iets ingewikkelder, want deze laten het gecombineerde effect zien van ten eerste veranderde prikkels tot werken ('individuele effecten' of 'gedragseffecten') als gevolg van de WvP en WIA; ten tweede veranderingen in de samenstelling van aanvragers door diezelfde hervormingen; en ten derde veranderingen in de samenstelling van aanvragers door meer geleidelijke cohorttrends.

De tweede stap van onze analyse bestaat daarom uit een verdere ontleding van de cohorteffecten in gedragseffecten van de hervormingen én in samenstellingseffecten (zowel vanwege hervormingen als geleidelijke trends). Het idee is daarbij om naar verschillen te kijken in de arbeidsdeelname van afgewezen uitkeringsaanvragen en toegekende uitkeringsaanvragen. Onder de aanname dat beide groepen in dezelfde mate door veranderingen in de cohortensamenstelling worden getroffen, kunnen veranderingen wat betreft het verschil in cohorteffecten opgevat worden als gedragseffecten. Immers, alleen de uitkeringsontvangers zullen de veranderingen in uitkeringsvoorwaarden ervaren.

Deze aanpak in de tweede stap komt dus neer op een *difference-in-differences*-methode toegepast op de baankansen wat betreft toegekende en afgewezen aanvragen. Het ligt daarbij in de rede om alleen toegekende gedeeltelijke uitkeringen (en dus niet volledige uitkeringen) te vergelijken met afgewezen aanvragen. Het is dan aannemelijker dat veranderingen in de samenstelling beide groepen in dezelfde mate zullen treffen.

Resultaten

Figuur 2 laat de schattingresultaten zien van het basismodel waarin alleen de APC-variabelen zijn opgenomen en van de modellen waaraan extra controlevariabelen zijn toegevoegd. Figuur 2a laat zien dat de kansen op werk na de uitkeringsaanvraag sterk dalen, met wel meer dan veertig procentpunten. Die daling is het grootst in de eerste twee jaren, waarin volledig arbeidsongeschikten veelal de arbeidsmarkt verlaten. Figuur 2b maakt duidelijk dat periode-effecten nauwelijks van invloed zijn op de baankans. Dit suggereert dat conjuncturele effecten – voor zover deze alle cohorten treffen – een minimale invloed hebben. Deze bevinding werpt een nieuw licht op eerdere rapportages van onder andere SCP (2016) en UWV (2015), waarin dit als verklaring werd geopperd voor de sterke daling in arbeidsdeelname.

Als periode-effecten niet belangrijk zijn, dan zal de verklaring voor de daling in arbeidsdeelname dus vooral liggen aan cohorteffecten. Dit is ook wat figuur 2c laat zien: het laatste aanvraagcohort in onze sample (van 2013) werkt gemiddeld ongeveer dertig procentpunten minder na de aanvraag dan het eerste cohort dat wij observeren (van 1999). Interessant is dat grofweg iets meer dan de helft van de dalingen sprongsgewijs plaatsvindt in 2003 (met vier procentpunten) en 2006 (met twaalf procentpunten) – de jaren

waarin de WvP en WIA effectief werden. Kennelijk heeft de invoering van de WIA dus een flink drukkend effect gehad op de arbeidsdeelname van nieuwe cohorten aanvragers.

Voor meer zicht op de oorsprong van de cohorteffecten is het nuttig om APC-modellen te schatten met daarbovenop verschillende verklarende variabelen. Uit deze resulterende lijnen in figuur 2 blijkt dan dat recentere cohorten ouder zijn en vaker geen (vast) contract hebben bij aanvang van de ziekteperiode ('vangnetters'). Alle extra variabelen tezamen verklaren circa veertig procent van de totale cohorteffecten. Dit betreft dus samenstellingseffecten die volgen uit veranderingen in de geobserveerde kenmerken. Aangezien we niet voor alle kenmerken kunnen corrigeren, zijn waarschijnlijk de totale samenstellingseffecten groter.

Gedrags- of samenstellingseffecten

Om te achterhalen of gedragseffecten een rol spelen binnen de cohorteffecten, vergelijken we per cohort de arbeidsdeelname van mensen met een toegekende en afgekeurde aanvraag. De resultaten zien we terug in figuur 3, waarin dit verschil per cohort wordt weergegeven. Figuur 3 maakt allereerst duidelijk dat het verschil in arbeidsdeelname tussen afgewezen en toegekende uitkeringen negatief is, ook als we de groep met gedeeltelijke uitkeringen afbakenen tot maximaal 55 procent van hun voormalige verdien capaciteit. Met andere woorden: de kans op werk is groter voor werknemers met gedeeltelijke uitkeringen dan voor werknemers met een afgewezen aanvraag.

We zijn echter geïnteresseerd in veranderingen in dit verschil over de cohorten heen (de 'difference-in-differences'), aangezien dit iets zegt over de effecten van hervormingen op de kans op werk voor uitkeringsontvangers. Zoals verwacht zijn er geen aanwijzingen voor gedragseffecten na invoering van de WvP, die immers de re-integratieverplichtingen tijdens de ziekteperiode voor *alle* aanvragers heeft aangescherpt. Veranderingen na invoering van de WIA in 2006 zijn echter ook niet duidelijk zichtbaar, aangezien er geen substantiële wijzigingen te zien zijn in de eerste jaren die hierop volgen. Hieruit concluderen we dat een gedragseffect van de loonkostensubsidie in de WIA, als deze er al is, de deelname van gedeeltelijk arbeidsongeschikten nauwelijks beïnvloed heeft.

Beleidsimplicaties

Het moge duidelijk zijn dat er sinds 1999 een drastische daling in de arbeidsdeelname heeft plaatsgevonden van (voormalige) werknemers die op enig moment een WAO- of WIA-aanvraag hebben gedaan. De ontleding van de onderliggende verklaringen van deze daling heeft ons nu drie lessen opgeleverd die voor beleidsmakers van belang zijn.

Ten eerste vinden we nauwelijks aanwijzingen dat periode-effecten belangrijk zijn voor schommelingen in de arbeidsdeelname van WAO/WIA-aanvragers. Waar eerder onderzoek van onder andere SCP (2016) en UWV (2015) nog suggereerde dat de daling in de arbeidsdeelname de weerslag was van een langdurige verslechtering van de arbeidsmarktpositie van alle arbeidsgehandicapten door de Grote Recessie, is dit echter volgens onze analyse niet het geval. Trekken we deze bevinding door naar het heden, dan zijn er dus ook geen redenen om aan

te nemen dat uitkeringsaanvragers van de WIA bovenmatig zullen profiteren van de huidige hoogconjunctuur.

Een tweede bevinding is dat de WIA-hervorming weinig effect heeft gehad op de individuele kans op werk van mensen met een gedeeltelijke uitkering. Dit bevestigt eerder onderzoek van Koning et al. (2015), maar bovenal onderstrept het dat veranderingen in prikkels – zeker wanneer ze pas na een paar jaar worden ingezet – een beperkte invloed hebben op de baankans. Dit is te meer relevant als werknemers met arbeidsongeschiktheidsuitkeringen vrezen dat zij hun uitkering deels of geheel zullen verliezen als zij meer gaan verdienen dan hun vastgestelde verdien capaciteit.

Als laatste geldt de logische consequentie dat veranderingen in de samenstelling van de cohorten van aanvragers tussen 1999 en 2013 zo goed als de gehele daling in arbeidsdeelname verklaren. Enerzijds lijkt hier sprake te zijn van een geleidelijke trend, waarbij nieuwe cohorten zich aandienen die gemiddeld een steeds iets slechtere arbeidsmarktpositie hebben. Duidelijk in dit verband is dat vooral het aandeel vangnetters is gestegen, zoals aangegeven in eerdere *ESB*-bijdragen van Berendsen et al. (2019) en Murre en Jansen (2019). Anderzijds is de daling de resultante van de invoering van de WvP en WIA, die hebben geleid tot een sterke zelfselectie in de ziekteperiode die vooraf gaat aan een eventuele aanvraag.

Al met al is het dus een geruststellende gedachte dat de arbeidsmarktpositie van individuele werknemers die een aanvraag doen niet sterk veranderd is, iets wat de ruwe cijfers wellicht zouden doen vermoeden. Maar tegelijkertijd is het onduidelijk hoe dit alles heeft uitgekapt voor de iets gezondere en kansrijkere werknemers die zich niet langer melden aan de WIA-poorten. Idealiter hebben zij hun werk voortgezet, maar het kan ook zijn dat zij in andere regelingen terecht zijn gekomen of zonder uitkering thuis zitten. Meer onderzoek is nodig voor een antwoord op deze vraag.

Literatuur

- Autor, D.H. en M.G. Duggan (2003) The rise in the disability rolls and the decline in unemployment. *The Quarterly Journal of Economics*, 118(1), 157–206.
- Berendsen, E., C. van Deursen en J.-M. van Sonsbeek (2019) Stijging WIA-instroom nog geen reden tot zorg. *ESB*, 104(4773), 230–232.
- Deaton, A. en C. Paxson (1994) Saving, growth, and aging in Taiwan. In: D.A. Wise (red.) *Studies in the Economics of Aging*. University of Chicago Press, 331–362.
- Godard, M., P. Koning en M. Lindeboom (2019) Targeting disability insurance applications with screening. IZA Discussion Paper, 12343.
- Koning, P. (2019) Verleden, heden en toekomst van de arbeidsongeschiktheid. *ESB*, 104(4772), 151–153.
- Koning, P. en M. Lindeboom (2015) The rise and fall of disability insurance enrollment in the Netherlands. *The Journal of Economic Perspectives*, 29(2), 151–172.
- Koning, P. en H. Vethaak (2019) Decomposing Employment Trends of Disabled Workers. IZA Discussion Paper, 12775
- Koning, P., J.-M. van Sonsbeek en S. Zwijsen (2015) De prikkelbaarheid van gedeeltelijk arbeidsongeschikten. *ESB*, 100(4706S), 26–31.
- Murre, J. en J. Jansen (2019) Flexkracht blijft vaker niet-duurzaam arbeidsongeschikt dan vaste werknemer. *ESB*, 104(4772), 155–157.
- OESO (2010) *Sickness, disability and work: breaking the barriers*, 24 november. OESO-publicatie te vinden op www.oecd.org.
- SCP (2016) *Beperkt in functie: trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname van mensen met gezondheidsbeperkingen*. SCP Rapport, oktober.
- Sonsbeek, J.-M. van, en R.H. Gradus (2012) Estimating the effects of recent disability reforms in the Netherlands. *Oxford Economic Papers*, 65(4), 832–855.
- UWV (2015) *UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2015*.
- Wachter, T. von, J. Song en J. Manchester (2011) Trends in employment and earnings of allowed and rejected applicants to the social security disability insurance program. *American Economic Review*, 101(7), 3308–3329.

Ons pensioen staat er veel beter voor dan we denken

Een pensioencontract is een langetermijnrelatie, vaak van zestig jaar of meer. Wanneer men dat bedenkt, dan blijken de meeste pensioenfondsen kerngezond.

IN HET KORT

- Doordat de rendementen hoger liggen dan de rente waarmee de premie wordt berekend, ontstaat er een grote buffer.
- Onze pensioenfondsen kunnen de rendementen op de buffer deels gebruiken om te indexeren.

BERNARD VAN PRAAG

Emeritus Universiteitshoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam

De heersende opinie is dat de pensioenfondsen in de problemen zitten, en dat dit aan de dekkinggraad af te lezen is. De Commissie Dijsselbloem (2019) en de meeste auteurs in de *ESB*-special over het pensioenakkoord (ESB, 2019) gaan daar vanuit.

De cijfers tonen echter een ander beeld. Tabel 1 presenteert relevante cijfers aangaande de periode 2007–2019 voor de drie grootste bedrijfstakpensioenfondsen. Figuur 1 doet hetzelfde voor de hele sector vanaf 2000.

Hieruit blijken verschillende feiten. In de eerste plaats valt het op dat de premie-ontvangsten ruwweg van dezelfde orde zijn als de uitkeringen aan pensioenen. In de tweede plaats zien we dat de jaarlijkse rendementen sterk fluctueren, waarbij er soms zeer negatieve uitschieters moeten worden geïncasseerd, die dan vaak in het jaar of de jaren daarna weer worden gecompenseerd. In de derde plaats valt het op dat de beschikbare middelen van alle drie de beschouwde fondsen over de periode meer dan verdubbeld zijn. De gemiddelde groeivoet is ongeveer zeven procent. Deze drie observaties doen twijfelen aan het waarheidsgehalte van de heersende opinie dat de pensioenfondsen er nu slecht voorstaan.

Analytische blik

Hoe komt het dat pensioenfondsen zulke grote vermogens hebben opgebouwd? Een versimpeld rekenvoorbeeld dat de kasstromen centraal stelt, helpt dit te begrijpen.

We nemen een pensioencontract met een looptijd van zestig jaar, waarbij er gedurende de actieve periode van veertig jaar een premie wordt ingelegd en gedurende de pensionering twintig jaar wordt uitgekeerd. Wanneer we aannemen dat tussentijdse ontbinding van het contract niet mogelijk is, en het reële rendement constant is gedurende de looptijd, dan is de verhouding van pensioen en premie bij twee procent reëel rendement ongeveer gelijk aan 3,8, en bij een rendement van vier procent gelijk aan 7,5. Wan-

neer de jaarpremie dus 1.000 euro zou zijn, kan er bij het lage reële rendement 3.800 euro pensioen per jaar worden uitgekeerd, en bij het hoge rendement 7.500 euro per jaar.

Wanneer het fonds op basis van een prudente inschatting van twee procent reëel rendement een verplichting is aangegaan om 3.800 euro uit te betalen, dan impliceert het behalen van een hoger rendement van vier procent dat er een bedrag van $7.500 - 3.800 = 3.700$ euro in de kas blijft zitten, en dus aan de reserves kan worden toegevoegd.

Uiteraard is de berekening in de praktijk ingewikkelder. De demografie, de inflatie en fluctuaties in rendementen, het speelt allemaal een rol. Wil het pensioenfonds niet in moeilijkheden komen dan dient het fonds met deze factoren rekening te houden en een voorzichtige ('prudente') schatting van de toekomstige rendementen te maken.

Toch kan er wel worden gesteld dat de onderschatting van het fondsrendement als bij-effect heeft dat er gemiddeld over de jaren aanzienlijke bedragen achterblijven in het fonds die toegevoegd worden aan de reserves.

Traditionele beschouwingwijze

Hoe kijkt mijn beschouwingwijze, gebaseerd op de kasstromen, af van de traditionele? Gewoonlijk denken wij over het collectieve verplichte pensioen in dezelfde termen als bij de private pensioenverzekering. Dat is een contract waarbij de verzekeraar zich verplicht om voor de verzekerde te sparen. De spaargelden blijven in principe eigendom van de verzekerde, en die kan het contract voortijdig opzeggen – waarna de verzekerde de waarde van het spaargeld terug moet krijgen, naar nu toe opgerent met de vigerende markttrente.

Opzeggen is bij het verplichte pensioensparen echter niet mogelijk. Men kan niet zijn geld gedurende de rit terugvragen. Dit betekent dat eigendomsrechten eigenlijk fictief zijn. Het is ook onduidelijk hoe het vermogen van een pensioenfonds aan deelnemers moet worden toegeëld. Moet dit gebeuren op prospectieve basis, waarbij de contante waarde van het opgebouwde pensioen leidend is? En met welke discontovoet wordt die contante waarde dan berekend? Of moet dat op een retrospectieve basis, waarbij de reeds ingelegde gelden en de daarop in het verleden behaalde rendementen het richtsnoer vormen? Het enige waar de verplichte pensioenspaarder recht op heeft, zijn de toegezegde pensioenbetalingen.

Kasstroombetalingen

Bij deze kasstroombetalingen zijn dergelijke hinderlijke vragen over eigendomsrechten niet relevant. De dekkinggraad kan worden vervangen door een criterium dat is gebaseerd op de stijging of daling van het fondsvermogen per deelne-

mer in achtereenvolgende jaren. De toekomstige ontwikkeling van het vermogen kan op basis van studies naar de verwachte ontwikkeling van premie-ontvangsten, verplichtingen, en rendementen worden ingeschat. Wanneer dat vermogen per deelnemer bij ongewijzigd beleid daalt, is er mogelijk iets mis. In dat geval kan het fonds bijsturen door ofwel de premie te verhogen ofwel de uitkering te verlagen, dan wel door een combinatie van beide maatregelen.

En natuurlijk moet een pensioenfonds een veiligheidsbuffer hebben. Ik hoor dus niet bij degenen die de buffers onnodig vinden en pleiten voor een onvervalst omslagstelsel. We zouden kunnen denken aan bijvoorbeeld vijf maal de jaarlijkse pensioenuitkeringen. In het ergste geval dat er geen premie binnenkomt en het rendement vijf jaren achtereen nul is, heeft men dan nog vijf jaar de tijd om sanerende maatregelen in te voeren.

Voor ABP zou zo'n reserve neerkomen op iets in de orde van zestig miljard. We verkeren nu echter in de absurde situatie dat ABP beschikt over een reserve van 450 à 500 miljard, dat is circa veertig maal de huidige pensioenuitkeringen. Voor de andere twee beschouwde fondsen gelden verhoudingsgewijs dezelfde conclusies.

Implicaties

Nu we zo'n grote reserve hebben gekweekt, lijkt het me onverstandig die reserve in de komende jaren maar te gaan opsouperen. Dat zou neerkomen op het slachten van de kip met de gouden eieren. Het pensioen kan nu immers voor een aanzienlijk deel worden gefinancierd uit de rendementen op de reserve. Om verder te gaan zijn er vier mogelijkheden.

Ten eerste het continueren van het huidige nFTK-stelsel. Dat leidt tot een verdere onbegrensde groei van de reserves, maar ook tot nog veel meer schade voor de deelnemers door het niet indexeren. Dat lijkt dus zinloos.

Ten tweede het geleidelijk aan overgaan op een rentedekkingsstelsel, waarbij de premie uiteindelijk op nul gesteld kan worden, en de uitkering gedaan wordt uit het rendement op het kapitaal. Wanneer we uitgaan van een reële rente van twee procent zou het ABP met een pensioenstroom van twaalf miljard premievrij kunnen worden bij een fondsvermogen van 600 miljard (12 miljard / 0,02). Eind 2019 waren er 531 miljard aan beschikbare middelen.

Ten derde een middenweg waarbij we de reserve en de premies ongemoeid laten, maar (een deel van) het gerealiseerde rendement meenemen in de berekening van de constante waarde van de toekomstige verplichtingen.

Ten vierde kunnen we overgaan op de private pensioenverzekering, al dan niet op vrijwillige basis. Vrijwilligheid zal leiden tot vele onverzekerden. Ook een verzekering op private basis lijkt niet verleidelijk, omdat private verzekeraars door hun kleinere collectiviteiten veel meer kosten maken dan onze bedrijfstakpensioenfondsen, en die ook moeten doorberekenen. Bovendien is indexatie bij deze contracten doorgaans uitgesloten.

Naar een (gedeeltelijk) rentedekkingsstelsel

Er lijkt geen reden voor zorg over ons pensioenstelsel te zijn, althans niet voor de circa zes miljoen deelnemers van ABP, PFZW en PMT. De reserves van vele fondsen groeien bijna permanent doordat de gerealiseerde rendementen

Kerncijfers van Nederlandse bedrijfstakpensioenfondsen

TABEL 1

	Gemiddelde groeivoet 7,1												
ABP	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19
Beschikbare middelen	218	175	250	260	268	314	325	392	385	422	452	449	531
Premie-inkomen	6,6	7,2	7,4	7,8	8,2	8,9	9,9	8,4	7,6	7,8	9,1	10	11
Pensioenuitkering	6,5	6,9	6,9	7,2	7,7	8,2	8,8	9,4	9,9	10	11	11	12
Rendement	7,5	-44	35	28	7,5	34	17	43	10	33	29	-9	67
Rendement %	3,8	-20	14	11	3,3	14	6,2	14	2,7	9,5	7,6	-2,3	17

	Gemiddelde groeivoet 7,2												
PFZW	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19
Beschikbare middelen	92	84	94	102	130	149	149	189	185	207	215	218	238
Premie-inkomen	3,9	4,1	4,3	4,7	4,9	5,2	5,5	5,6	5,1	5,2	5,4	5,6	5,5
Pensioenuitkering	-2,1	-2,3	-2,4	-2,5	-2,6	-2,6	-2,7	-2,8	-3	-3,2	-3,4	-3,7	4
Rendement	5,8	-18	13	11	8,5	15	4,8	21	-2	20	10	-8,2	37
Rendement %	6	-16	14	11	6,5	10	3,2	11	-1	10	4,6	-3,7	19

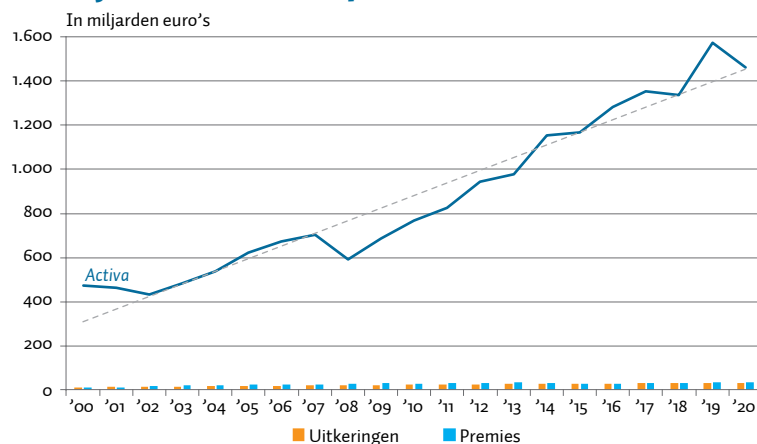
	Gemiddelde groeivoet 7,6												
PMT	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19
Beschikbare middelen	36	29	34	38	43	50	49	61	61	69	71	73	87
Premie-inkomen	1,6	1,6	1,8	1,9	2,1	2,2	2,2	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,5
Pensioenuitkering	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4
Rendement	1,9	-7,3	4,3	3,8	2,1	5,2	0,5	10	1,3	6,6	2,8	1	13
Rendement %	5,2	-25	13	10	4,8	10	1	16	2,1	10	3,9	1,4	18

Noot: Alle cijfers zijn in miljarden en afgerond, behalve rendementpercentages. Voor vergelijkbaarheid over de tijd is gekozen om de post Beschikbare middelen (een bruto bedrag) weer te geven en niet het netto vermogen, omdat de bepaling van de passiva over de jaren verschilt. Ter illustratie: bij ABP zijn de beschikbare middelen, ultimo 2019, 531 miljard euro, en is het netto vermogen 466 miljard euro.

Data: Jaarverslagen van de fondsen | ESB

Kerncijfers Nederlandse pensioensector

FIGUUR 1



Noot: Data betreffen het eerste kwartaal en zijn een voorlopig cijfer op basis van de vijf grootste fondsen

Data van DNB, bewerking door Huub Esten | ESB

gemiddeld hoger liggen dan de rente waarmee de premies worden berekend. Voor de hand ligt een her (of beter af-) waardering van de dekkingsgraad-methodologie als alles beheersend richtsnoer voor de pensioenpolitiek.

Deze buffer is een gelukkig, van tevoren niet ingecalculleerd gevolg van hun voorzichtige politiek. Een 'serendipity', zoals de Engelsen zeggen. Mijn suggestie is nu om hiervan gebruik te maken en waar mogelijk aan te sturen op een (gedeeltelijk) rentedekkingsstelsel.

Literatuur

Commissie-Dijsselbloem (2019) Samenvatting advies Commissie Parameters, te vinden op www.rijksoverheid.nl.

ESB (2019) Pensioenakkoord. ESB-themanummer 104(4777).

Groei mogelijk door nieuwe omgang met data-economie

Er is een nieuw type economie aan het ontstaan, waarin data en het vermogen die te analyseren de basis vormen van economisch succes en politieke macht. Deze nieuwe economie vraagt om de ontwikkeling van een institutioneel kader waarin de eigendomsrechten van data helder gedefinieerd worden.

IN HET KORT

- Zowel in het Chinese staatsmodel als bij de Amerikaanse tech-bedrijven zijn de eigendomsrechten van data in het geding.
- Heldere eigendomsrechten zijn cruciaal om het welvaarts-potentieel van de data-economie volledig te benutten.
- Europa zou met goede eigendomsrechten het groeipotentieel van de data-economie tot volle wasdom kunnen laten komen.

ONNO SCHELLEKENS

Medewerker van het
Joep Lange Institute

JAN LUITEN VAN ZANDEN

Hoogleraar aan de
Universiteit Utrecht
(UU)

ELLEN CROES

Medewerker van het
Joep Lange Institute

ARTHUR VAN RIEL

Senior wetenschap-
pelijk medewerker
bij de Wetenschap-
pelijke Raad voor
het Regeringsbeleid
en docent aan de UU

W e zijn onderweg naar een economie en een samenleving waarin informatie – data – de belangrijkste productiefactor en de centrale bron van macht en gezag aan het worden is. Deze nieuwe economie stelt ons als economen voor een hoop vragen en uitdagingen.

Als economen zijn we niet altijd gelukkig wat betreft het begrijpen van de ‘nieuwe economie’ die ons omringt. Dat begon al met Adam Smith en Thomas Malthus die zich, juist toen de Industriële Revolutie zich voltrok, vooral bogen over de stationaire staat die de beperkt beschikbare landbouwgrond de economie zou opleggen. In de jaren negentig was het ontstaan van de internet-economie een reden om theorieën te ontwikkelen over de ‘nieuwe economie’. Deze theorieën kwamen er onder meer op neer dat de ‘netwerkeffecten’ die deze economie kenmerkten het mogelijk maakten dat de economie niet langer met crises geconfronteerd zou worden – voorspellingen die door de feiten eerst achterhaald werden in 2001 en toen nog dramatischer in 2008.

Ook nu tasten we als economen in het duister over de vraag wat het eigenlijk betekent als data de belangrijkste productiefactor worden. Ons denken over economie en samenleving is zo geworteld in fysieke productieprocessen, dat het simpelweg aan onderscheidende begrippen en beelden ontbreekt om de ‘nieuwe economie’ te kunnen doorgronden. Waar in de jaren negentig het optimisme domineerde op basis van de onbegrensde mogelijkheden van het wereldomspannende internet, lijkt nu de stemming om te zijn geslagen en overheersen er dystopieën als *The Circle*, waarin Dave Eggers een orwelliaanse toekomst schildert,

gedomineerd door een groot techbedrijf, of zwarte diagnoses zoals in Shoshana Zuboffs *The age of surveillance capitalism* (2019).

Het is dan ook niet zonder risico om nu te speculeren over de betekenis van de nieuwe digitale economie die in de afgelopen decennia is ontstaan. Maar alles wijst erop dat de politieke en economische macht in de toekomst, meer dan nu en veel meer dan in het verleden, gebaseerd zal zijn op de toegang tot grote databestanden en op het vermogen om die snel en in detail te analyseren. Deze beïnvloeding strekt zich over een steeds breder scala van menselijke activiteiten uit – zo worden langs deze weg ook verkiezingen beïnvloed en worden koopgedrag en overheidsbeleid ‘genudged’.

In dit stuk zetten we, vanuit een economisch-historische blik, een aantal kanttekeningen bij de transitie die we nu lijken te ondergaan richting een digitale, data-gestuurde economie.

Data-economie

Informatie en de wijze waarop die zich verspreide is altijd van fundamenteel belang geweest voor economische en politieke activiteiten. De eerste landbouwers bestudeerden al de loop van zon, maan en sterren om daar de beste tijd voor zaaien en oogsten uit af te lezen. Ook zeevaarders gebruikten dezelfde informatie al vanaf de vroege middeleeuwen om met hulp van een astrolabium te komen tot een plaatsbepaling. Kooplieden hebben altijd gegevens over de prijzen van producten op uiteenlopende markten verzameld, om hun transacties zo winstgevend mogelijk te maken. Informatie is altijd de onderliggende sturende kracht geweest in economie en samenleving. De stromen van materie en energie waren en zijn ondergeschikt aan die van informatie, en in die zin is ook het beeld dat we nu van de oude economie hebben – waarbij we wel geld- en productstromen maar niet de onderliggende informatiestromen in kaart brengen – voor verbetering vatbaar.

De transitie van vandaag betreft de concentratie van informatie. De oude economie was in belangrijke mate gebaseerd op de fragmentatie van informatie en op het profijtelijk ‘overwinnen’ van transactiekosten. Gegevens waren overal verspreid in de economie aanwezig: consumenten hadden ieder hun eigen voorkeuren, ondernemers hun eigen mogelijkheden, overheden hun eigen plannen en ambities. En hetzelfde gold voor instituties als banken, die niet alleen spaargeld vergaarden maar ook informatie en op basis daarvan profijtelijke transacties wisten te identificeren, met als kernaspect het bewaken van de toegang tot die informatie (Dang et al., 2017). De markt was het mechanisme dat deze verspreide informatie bij elkaar

bracht, de besluitvorming coördineerde en de plannen van alle partijen op elkaar afstemde.

Op vergelijkbare wijze was de imperatief van de democratie dat informatie over welk politiek beleid de beste uitkomsten zou bieden gelijkmatig over de bevolking verdeeld moest zijn, waardoor verkiezingen het middel waren om tot een selectie van beleidsmakers in relatie tot de electorale voorkeuren te komen. Kortom, de *open society* zoals die in de afgelopen tweehonderd jaar ontstaan is, is diep geworteld in het idee dat cruciale informatie – bij burgers en ondernemingen, bij de *civil society* – aanwezig is. Daarmee was niet alleen het bereik van informatie voorwaarde voor het ontstaan van de vertegenwoordigende democratie (die dus pas mogelijk werd met de technologische veranderingen van de negentiende eeuw), maar ook het decentrale niet-uitsluitbare karakter daarvan.

Naar centraal verzamelde informatie

De fragmentatie van informatie wordt echter razendsnel kleiner. De laatste veertig jaar is het in toenemende mate mogelijk geworden om data centraal te verzamelen en te analyseren. Drijvende krachten daarachter zijn de Digitale Revolutie die de opslag van data heeft gerevolutioniseerd, het internet dat een ogenschijnlijk vrijwel kosteloze uitwisseling en toe-eigening van data mogelijk maakt (ogenschijnlijk, want de kosten van de benodigde infrastructuur en het energieverbruik zijn door het huidige 'gratis' data-oogstmodel niet zichtbaar), het steeds goedkoper worden van de verwerkingscapaciteit (de bekende wet van Moore), en het ontwikkelen van slimme algoritmen om data op een massale schaal te analyseren.

Deze revolutie wat betreft de bundeling van informatie heeft via de simkaart en de smartphone fysiek vorm gekregen. De uitvinding van de simkaart heeft het mogelijk gemaakt dat iedereen bereikbaar is als persoon tegen steeds lagere verbindingskosten. Vandaag de dag bel je via whatsapp zonder extra kosten de hele wereld over, mogelijk gemaakt door het feit dat diezelfde simkaart sinds 2007 in een kleine computer, de smartphone, zit. Die smartphone is, vergeleken met versies bij de lancering daarvan in 2007, bovendien vele malen krachtiger.

De combinatie van smartphone en simkaart maakt alle transacties die wij doen persoonlijk – alles wat we nazoeken, bestellen of betalen, overal waar we naartoe rijden, alles wat we bekijken, luisteren en lezen, en alle vormen van communicatie bellen, chatten, skypen en mailen. Vrijwel vrij van marginale kosten worden deze persoonlijke data continu verzameld in ruil voor ogenschijnlijk gratis diensten.

Met deze persoonlijke informatie hebben de techbedrijven een ongeëvenaarde grip gekregen op de data van huidige generaties, en dus inzicht in ons gedrag. Ze weten wat we zien, onderzoeken hoe en wanneer we rijden en met wie we chatten, bellen, mailen. En als de experimenten met digitaal, door de techbedrijven 'uitgegeven' geld slagen en we het gebruik van die vormen op individueel niveau niet weten te beheersen, kennen ze ook al onze financiële transacties. Kortom, de techbedrijven hebben een ongeëvenaarde kennisbasis opgebouwd die met de dag groter wordt.

Vanuit het perspectief van de overheid betekent de ICT-revolutie ook dat de illusie van Sovjet-planners uit de vorige

eeuw – de notie dat centrale planning superieur kon zijn aan de vrije markt als alle informatie centraal beschikbaar kan worden gemaakt – in praktische zin dichterbij komt, en daarmee uitnodigt tot collectivistische sturing. En die aspiraties gaan niet alleen in economische zin op. De Chinese overheid ziet er geen been in om individuele data in te zetten als middel voor de door de staat gewenste conditionering van sociaal gedrag. De geschetste kwantitatieve en kwalitatieve sprong in de informatie-economie verandert eigenlijk alles – de grondslagen van de democratische samenleving worden erdoor aangetast, evenals die van de markteconomie.

Eigendomsrechten

De transitie richting een digitale, data-gestuurde economie is historisch uniek en laat zich lastig doorgronden. Een analogie met het ontstaan van de markteconomie leert echter dat eigendomsrechten cruciaal zijn om de vruchten van de ontwikkeling ten volle te plukken.

North (1989) heeft in klassieke analyses laten zien dat *the fundamental problem of exchange* het ontstaan van de markteconomie lang in de weg heeft gestaan. De samenwerking via de markt werd in feite structureel beperkt door het ontbreken van vertrouwen in de instituties die het marktgedrag reguleerden. Eigendomsrechten werden in met name feodale of absolutistische regimes niet beschermd, waardoor marktparticipanten niet zeker waren of ze de vruchten van hun investeringen wel konden plukken – of dat deze vergaand afgeroomd zouden worden door een vorst met onbeperkte rechten. Pas toen de macht van de vorst ingeperkt werd door het parlement (wat volgens North gebeurde in Engeland na 1688) was dit *fundamental problem of exchange* opgelost, en konden marktpartijen zich gaan specialiseren en zich zo afhankelijk maken van de uitkomst van ruil via de markt. Er waren dus heldere eigendomsrechten en institutionele randvoorwaarden nodig, die de rechten en plichten van de marktpartijen en de staat definieerden, om de markteconomie tot bloei en de Industriële Revolutie op gang te laten komen.

Ook in de nieuwe data-economie lijkt er sprake van een *fundamental problem of exchange*. Eigendomsrechten zijn onduidelijk en de ruil die plaatsvindt tussen data-producent en techbedrijf is niet helder geregeld. Hierdoor is de welvaartswinst van de nieuwe economie nog niet optimaal.

Marktpartijen

De 'ruil' die momenteel op grote schaal plaatsvindt, is een ruil tussen consument en techbedrijf met gesloten beurzen, waarbij de consument voor het gebruik van internetdiensten – onder andere van Facebook, Google, Amazon – data omtrent zijn of haar gedrag, interesses en voorkeuren afstaat aan het techbedrijf. De twee transacties die door elkaar lopen zijn enerzijds de verkoop van de dienst door het techbedrijf, en anderzijds de levering van data door de consument (Van Dijck et al., 2018). De consument kan die afgifte via privacy-instellingen inperken, maar verliest daarmee een deel van de functionaliteit of zelfs de toegang als zodanig. Het businessmodel van het bedrijf bestaat eruit dat winst wordt gemaakt door deze data te verzamelen, te analyseren en gerelateerde producten te verkopen, of de data anderszins commercieel te benutten.

Maar deze ruil is zeer ontransparant. Het is onduidelijk wie de eigendomsrechten heeft op de data die de consument genereert met zijn koopgedrag. Meer in het algemeen is dit type ruil een kenmerk van een onderontwikkelde markt, en leidt het tot een suboptimaal gebruik van elkaars diensten omdat er voor beide transacties geen prijsvorming plaatsvindt.

Bij het ontstaan van de markteconomie ontstonden er vergelijkbare praktijken – boeren die bijvoorbeeld land pachtten en tevens arbeid moesten verrichten voor de landeigenaar, of thuiswerkers die ook afhankelijk waren van de kredietverlening door een koopman. Al deze vormen verdwenen onder invloed van verdergaande commercialisatie, toen de verschillende markten die met elkaar verbonden werden zich verder ontwikkelden, waardoor elke transactie op zichzelf kwam te staan.

We hebben in Europa wellicht meer mogelijkheden om de data-economie in te richten dan we denken

Ook bij de huidige ruil tussen consument en techbedrijf is de essentie dat eigendomsrechten niet goed geregeld zijn – het is niet eenduidig vastgelegd wie de eigenaar is van de data die gegenereerd worden, maar de facto eigen de techbedrijven zich die toe.

Het gebrek aan helderheid van eigendomsrechten en, daaraan gekoppeld, transacties leidt tot wantrouwen – een gevoel dat de laatste jaren door allerlei schandalen sterk is toegenomen. Omdat men er geen vertrouwen in heeft dat de data die geproduceerd worden in het algemeen belang zullen worden gebruikt – maar denkt dat ze slechts de belangen van enkele techbedrijven zullen dienen – zal men terughoudend worden wat betreft de medewerking aan de opbouw van deze databestanden (zoals de boeren in de middeleeuwen zich veelal terughoudend opstelden ten opzichte van de markt). Daardoor blijft het groeipotentieel van de data-economie onderbenut.

Er zijn dus instituties nodig die garanderen dat met deze dataruil het algemeen belang gediend wordt, en niet alleen de belangen van techbedrijven. De discussie over de data-economie zou in de eerste plaats moeten gaan over eigenaarschap – privacy is daarvan slechts een afgeleide.

De staat

De staat is ook een belangrijke speler in de digitale economie, niet alleen omdat deze uiteindelijk de institutionele randvoorwaarden voor marktgebonden uitwisseling moet creëren, maar ook omdat deze zelf op grote schaal databestanden aanlegt, analyseert en gebruikt voor beleid, om gedrag te beïnvloeden of om de bevolking te controleren.

In met name China speelt de staat een sturende rol bij het uitbouwen van deze databestanden om daarmee de cen-

trale macht verder te versterken. Een succesvolle uitbouw van de data-economie zonder de nodige *countervailing power* zal door de verlokkingen van overheidssturing al snel op een 1984-scenario uitlopen.

Als de logica van North klopt en historisch gedrag een maatstaf is, betekent de centrale rol van de overheid, vooral in China, dat de digitale economie niet tot volle wasdom zal komen, aangezien burgers op het staatsgebruik van hun data zullen gaan anticiperen en niet willoos zullen meewerken aan een staatgeleide data-economie (Ma en Rubin, 2019).

Kortom, om het potentieel van de data-economie volledig te benutten, zijn ook hier instituties nodig die garanderen dat dataverzameling binnen randvoorwaarden van fundamentele rechten het publieke belang dient, en niet dat van de staat of van tijdelijke meerderheden. Zonder waarborgen en verregaande publieke controle is de verleiding groot om data te koppelen en op een sturende wijze in te zetten.

Nieuwe institutionele constellatie nodig

Toepassing van de analyse van North suggereert dat er in het geval van de data-economie bij de huidige instituties sprake is van twee 'suboptimale' modellen: het door de staat geleide 'Chinese' model (ook wanneer die rol schuilt achter volledige geconditioneerde bedrijven als Baidu, Alibaba, Tencent of Huawei) en het 'Amerikaanse' model waarin de grote techbedrijven de dominante spelers zijn.

Onder beide institutionele constellaties komt de nieuwe data-economie niet tot volle ontwikkeling doordat de voordelen in overwegende mate toevallen aan een kleine groep bedrijven of de staat. In het Chinese model is daarbij bovendien ook nog sprake van verstrekkende politieke effecten.

Derde weg

Het is de vraag of het mogelijk is om, bijvoorbeeld in Europa, een institutioneel kader te ontwikkelen waarin de eigendomsrechten van data wel helder gespecificeerd zijn, de voordelen van de nieuwe economie breed neerslaan, en waarin het toezicht op de productie democratisch en het gebruik van data individueel geregeld is, zodat de reserves van burgers en consumenten weggenomen kunnen worden (Van Dijck, 2019).

Een dergelijke derde weg zou geïnspireerd kunnen zijn door de manier waarop in Europa de welvaartsstaat tot stand is gekomen en nog altijd in belangrijke mate functioneert. De staat speelt daarin een coördinerende rol als regisseur, maar de private partijen (al dan niet met een winstoogmerk) zoals verzekeringsmaatschappijen, pensioenfondsen, private klinieken en ziekenhuizen spelen op een groot aantal gebieden een wezenlijke rol in de uitvoering.

In die opzet zouden de grote databestanden bijvoorbeeld bij publiekrechtelijke organisaties komen te liggen, die daar gecontroleerd gebruik van kunnen maken. Consumenten maken net als in het Amerikaanse en het Chinese model gebruik van de software van het techbedrijf – hetgeen zelfs een buitenlandse partner zou kunnen zijn, zoals Facebook of Amazon. Maar de data die daarbij gegenereerd worden, worden niet verzameld en gebruikt door deze ondernemingen, maar opgeslagen door organisaties die volgens democratisch gelegitimeerde procedures

deze data kunnen (laten) gebruiken door de staat en door ondernemingen die daarvoor betalen.

Een andere weg zou kunnen zijn om het verzamelen en beheer van data gedecentraliseerd te laten plaatsvinden, waarbij elke organisatie zelf zorg draagt voor het zorgvuldig beheren ervan volgens vooraf gemaakte en democratische, gecontroleerde afspraken. Door het proces van data-verzameling aldus los te koppelen van het accepteren van gebruiksvoorwaarden voor producten, zou ook het probleem van de koppeling tussen de erkenning daarvan en het uitsluiten van toegang moeten zijn opgelost.

Onafhankelijk van de precieze weg zou een dergelijk hybride model democratisch te controleren zijn en de regels van het spel kunnen worden afgestemd op een gecontroleerd gebruik van de data door markt en overheid. Omdat dit model wel effectief gebruikmaakt van het in Europa beschikbare sociale kapitaal, creëert een dergelijke opzet de randvoorwaarden voor een veel grotere waardecreatie via het gebruik van de nieuwe technieken. Zo kan het groeipotentieel van de data-economie wél volledig worden benut.

Benodigheden

De kernvraag is hoe we tot een Europese ‘derde weg’ kunnen komen. Daartoe moeten we ten eerste bepalen wie de eigendomsrechten van de informatie heeft en dat recht vastleggen op een wijze die het fundamentele probleem of exchange ongedaan maakt en internationaal van toepassing is.

Even belangrijk lijkt de opgave om inzicht te krijgen in de structuur van de data-economie – op zowel nationaal, Europees als mondiaal niveau. Wie produceert welke data, en wie gaat ermee aan de haal? Wat voor data zijn er eigenlijk, en hoe waardevol zijn ze?

Het bedrijfsmodel van Facebook of Google is dat we gratis van hun diensten gebruik mogen maken in ruil voor de data die we produceren terwijl we dat doen. Als land roept dat bijvoorbeeld de vraag op: exporteren we als land momenteel op grote schaal data – en worden we afhankelijk van data die door de grote ICT-bedrijven worden verzameld?

Op dit moment weten we dat niet, want de gratis diensten die de bedrijven leveren komen niet als toegevoegde waarde in de nationale rekeningen terecht. Op dezelfde wijze ontsnapt door het ontbreken van een goede waarderinggrondslag de waarde van de bij bedrijven aanwezige data aan onze statistische methodes. De standaardwijze om de economie in kaart te brengen – het systeem van nationale rekeningen – faalt hier dus flagrant: dat kan niet omgaan met de nieuwe situatie waarin de data de meest strategische productiefactor worden.

We moeten dus ook de manier waarop we de economie in kaart brengen herzien. Het is onmogelijk om gericht beleid te ontwikkelen of breder tot collectieve actie te komen als de feiten niet duidelijk zijn. Maar de kernvraag is institutioneel van aard: hoe richten we een democratische (in de fundamentele betekenis van economisch en politiek gelijkberechtigende) variant van de data-economie in? Die vraag roept vervolgvragen op. Hoe beprijzen we data die ook nu al ontegenzeggelijk een economische waarde hebben, maar in de verwerving daarvan tegelijkertijd gekenmerkt worden door nauwelijks zichtbare en daar ver bij achterblijvende kosten? Hoe ontwikkelen we instituties die

het mogelijk maken dat de data die we nu met zijn allen gratis produceren op een gecontroleerde manier gebruikt gaan worden voor het algemeen goed? En zijn we in staat om langs die weg ook de tendens om te buigen die de open samenleving lijkt te ondermijnen? Hoe kunnen we een tegenkracht vormen tegen de centraliserende tendens van de nieuwe data-economie?

Goede uitgangspositie

Het ontwikkelen van een derde weg wat betreft de omgang met de digitale economie vormt een grote opgave. Toch hebben we in Europa wellicht meer mogelijkheden tot beïnvloeding dan we denken. De Amerikaanse bedrijven die nu de markt beheersen hebben ons – de gebruikers en de staat die de markten organiseert, reguleert en de contracten borgt – nodig. En ze raken er steeds meer aan gewend dat nationale staten en de instellingen van de Europese Unie regels stellen en afdwingen – de droom van het internet als een *global village* ligt al ver achter ons.

Als Douglass North gelijk heeft, dan levert dit sleutelen aan het systeem een geheel aan instituties op dat ertoe bijdraagt om het vertrouwen in de nieuwe data-economie te vestigen. En dit maakt het mogelijk om het potentieel ervan volledig te benutten – iets waar de huidige concurrerende modellen niet in slagen. Daarvoor moeten er niet alleen nieuwe regels voor het maatschappelijke spel worden uitgevonden en ingevoerd, maar moeten ook de spelregels ter discussie worden gesteld.

Voor de invulling van de derde weg is er een maatschappelijk debat nodig over de noodzaak en vorm ervan. Weliswaar loopt Europa in het accommoderen van de data-economie in deze of gene vorm op dit moment bepaald niet voorop. Maar deze achterstand kan met de juiste instituties worden omgezet in een voorsprong, gebaseerd op het bestaande sociale kapitaal.

De vraag is wel of de nationale of Europese politieke orde tot zo'n fundamentele heroriëntatie in staat is. Het lijkt ons op zijn minst wijs om het fundamentele probleem van data-eigenaarschap, prijsvorming en ruil in de nieuwe economie onderdeel te laten zijn van het streven van Vestager, de nieuwe EU-commissaris voor mededinging, om Europa *fit for the digital age* te maken.

Literatuur

Dang, T.V., G. Gorton, B. Holmström en G. Ordoñez (2017) Banks as secret keepers. *American Economic Review*, 107(4), 1005–1029.

Dijk, J. van (2019) Governing digital societies: Private platforms, public values. *Computer Law & Security Review*, te verschijnen.

Dijk, J. van, T. Poell en M. de Waal (2018) *The platform society: public values in a connective world*. New York: Oxford University Press.

Ma, D. en J. Rubin (2019) *The paradox of power: principal-agent problems and administrative capacity in Imperial China (and other absolutist regimes)*. *Journal of Comparative Economics*, 47(2), 277–294.

North, D.C. (1989) Institutions and economic growth: an historical introduction. *World Development*, 17(9), 1319–1332.

North, D.C. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, VK: Cambridge University Press.

North, D.C. en B.R. Weingast (1989) Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England. *The Journal of Economic History*, 49(4), 803–832.

Zuboff, S. (2019) *The age of surveillance capitalism: the fight for a human future at the new frontier of power*. New York: Public Affairs.

De digitale transformatie vraagt om een adaptieve wetgever

De digitale transformatie gaat razendsnel. Aanpassingen in wetgeving zijn nodig om publieke belangen te blijven borgen. Er is daarbij tegenwoordig veel aandacht voor toekomstbestendige wetgeving, maar dat is geen panacee: de wetgever zal alert moeten blijven op disruptie en daar creatief op in moeten spelen.

IN HET KORT

- Digitalisering transformeert het economische spel door overvloed, netwerkdynamieken en het vervagen van grenzen.
- Zogenaamd toekomstbestendige wetten die voor eeuwig meegaan, gaan slecht samen met de transformatiedynamiek.
- Creatief zijn met het bestaande juridische instrumentarium, en ruimte voor leren en experimenteren zijn vereist.

SANDER MUL

Raadadviseur bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)

KLAAS

WERKHORST

Sectorhoofd bij JenV

Toen de auto zich aankondigde, hield de samenleving zich nog vooral bezig met het mestprobleem dat werd veroorzaakt door de vele paarden die de wegen bevolkten. Voor de auto bestond aanvankelijk niet eens een onderscheidende naam, hij werd aangeduid als 'paardeloos rijtuig'. Gaandeweg werd de auto steeds beter en goedkoper en begon de wereld snel te veranderen, op een manier die destijds nauwelijks te voorzien moet zijn geweest. In deze transformatie lokte de auto steeds meer regels uit (zoals verkeersregels, rijvaardigheidsbewijzen, veiligheidseisen en emissienormen). Ook de fysieke infrastructuur werd steeds meer op de auto toegesneden.

Nu dient de zelfrijdende auto zich aan, en komt terecht in een orde die is toegesneden op menselijke bestuurders. Deze orde is niet zomaar even te 'ontvlechten'. Daarbij speelt ook dat we nog niet goed weten hoe die nieuwe orde eruit zou moeten zien. Toch zal de overheid nu al aan deze transitie richting moeten geven. Deze bijdrage gaat in op de rol van de wetgever bij de digitale transformatie.

Patronen in technologische ontwikkelingen

Regelgevingsvraagstukken rondom technologische ontwikkelingen zijn van alle tijden. Hoe de toekomst eruit zal zien, is moeilijk te voorspellen. Maar in *hoe* de dingen veranderen blijken er 'tijdloze patronen' te ontdekken te zijn. Schumpeter ging al uit van elkaar opvolgende golven van creatieve destructie, waarbij onder de druk van innovaties

economische structuren steeds weer worden opgebouwd en vernietigd.

Wu (2012) beschrijft hoe de informatie-sector steeds weer fasen doormaakt van centralisatie en decentralisatie. De *Cycle of adaptive change* (Gunderson en Holling, 2002) is een van oorsprong ecologisch raamwerk dat bij dit gedachtegoed aansluit, zie figuur 1. De kern van het raamwerk is dat complexe adaptieve systemen de neiging hebben om te exploiteren 'wat werkt' en daarbij ongemerkt in de *rigidity trap* kunnen lopen: dan kan een systeem of bedrijf door een overmaat aan hechte verbindingen alleen nog maar doen wat het altijd al deed (*Conservation-fase*). Dit wrekt zich wanneer er zich een 'game changer' aandient. Er begint dan een tijd die we (wellicht pas achteraf) zullen aanduiden als eentje van radicale innovatie. De structuren van de gevestigde orde begeven het met horten en stoten (*Release-fase*). Hierdoor ontstaat er ruimte voor een woelige periode van leren en experimenteren. Om kansrijke oplossingen verder te brengen en te voorkomen dat nieuw opgebouwd kapitaal weer wegglekt, is er vervolgens een fase van *Reorganization* nodig. Als de reorganisatie slaagt dan zal het systeem het pad opgaan van incrementele innovatie (*Growth*) om uiteindelijk weer te stollen in '*business as usual*' (*Conservation*).

Rol van de wet

Wat is de rol van de wet bij zulke technologische ontwikkelingen? Vanuit rechtseconomisch perspectief ligt de rechtvaardiging voor overheidsingrijpen in het bestaan van een publiek belang, oftewel een maatschappelijk belang dat door de markt niet of onvoldoende behartigd wordt. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn omdat er onvrede is over de werking van het prijsmechanisme of de werking van vraag en aanbod (De Kam et al., 2011). Soms is er in het geheel geen markt voor een wel zeker gewenst goed, bijvoorbeeld voor publieke goederen als rechtsbescherming en openbaar bestuur. Bij private goederen kan ook zijn dat het prijsmechanisme onvoldoende werkt doordat maatschappelijke kosten niet in de marktprijzen tot uitdrukking komen (externe effecten), doordat er sprake kan zijn van een sterk uiteenlopende informatiepositie tussen marktpartijen en consumenten (asymmetrische informatie) of doordat het een kwestie is van monopolievorming.

De 'bewegingen' in de *adaptive cycle* kunnen leiden tot nieuwe afwegingen rondom publieke belangen en daarmee tot nieuwe wetgeving. Zo kunnen er nieuwe publieke belan-

gen ontstaan, en bestaande publieke belangen kunnen verdwijnen of niet meer voldoende geborgd blijven.

Niet alles wat economisch nieuw is, vraagt overigens om nieuwe wetgeving. De Amerikaanse rechtsgeleerde Easterbrook (1996) merkte al eens op dat we ook geen *'law of the horse'* nodig hadden om een paard te kunnen kopen, of om de schade die het dier heeft aangericht vergoed te krijgen. Wetten kunnen wel opmerkelijk toekomstbestendig zijn, maar aan de andere kant moet ook niet alles automatisch als 'oude wijn in nieuwe zakken' worden benaderd.

Waar het uiteindelijk om draait is of, naar de inzichten van nu, de publieke belangen nog voldoende zijn geborgd – en, zo niet, hoe diep de 'crisis' dan wel gaat. (Zie in dit verband ook Biber et al. (2017) en RLI (2017).) Denkbaar is dat de spanningen kunnen worden opgelost door de wet hier en daar te wijzigen (dan doet de wetgever aan 'incrementele innovatie'). Gaandeweg kan echter ook duidelijk worden dat de wet fundamenteel op de schop moet. Want dat is de andere kant van het verhaal, zo zagen we al in ons voorbeeld van de auto. Innovaties kunnen om begrijpelijke redenen steeds meer regels gaan aantrekken die onderdeel worden van de *rigidity trap*.

Drie trends van digitalisering

Er zijn op dit moment een aantal trends waar te nemen in de informatie-sector: digitale overvloed, netwerkdynamieken en het in elkaar vloeien van analoog en digitaal.

Digitale overvloed

Economie gaat uit van schaarste, maar digitalisering creëert juist overvloed. Diensten en producten die ooit geleverd konden worden door mensen die beschikten over het benodigde geld en de deskundigheid, zijn 'gedemocrateerd' en kunnen nu door iedereen worden voortgebracht. Digitale informatie raakt bovendien nooit op, dezelfde informatie kan eindeloos worden hergebruikt – voor oude en voor nieuwe doelen (Brynjolfsson en McAfee, 2014; Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid, 2017).

Netwerkdynamieken

Internet heeft letterlijk en figuurlijk een wereld aan nieuwe mogelijkheden opgeleverd. Tijd en ruimte raakten gecompriemd. Er werden nieuwe, snel op te schalen verdien- en samenwerkingsmodellen mogelijk, niet zelden ten koste van de gevestigde orde, zoals van overbodig geworden tussenpersonen. Maar dit alles heeft ook een prijs, bijvoorbeeld aangaande de privacy en de autonomie van de consument, wiens gedrag online makkelijk kan worden gevolgd en beïnvloed. Bovendien heeft deze nieuwe wereld, juist vanwege de stortvloed aan informatie, nieuwe tussenpersonen nodig (zoekmachines, sociale media, marktplatforms). Deze tussenpersonen blijken te kunnen profiteren van netwerkeffecten, waardoor succes niet makkelijk kan worden ingehaald of gekopieerd (Straathof et al., 2017).

Het in elkaar vloeien van analoog en digitaal

Volgens Floridi (2014) zal het onderscheid tussen offline en online steeds verder verdwijnen. Er ontstaat een *infosphere*, een fluïde web van informatie-agenten, gemedieerd door data en (zelflerende) algoritmen. Deze ontwikkeling

bezorgt de wetgever de nodige hoofdbreken: waar vindt een handeling plaats, wie is waarvoor verantwoordelijk in dit complexe web van interacties, kan men 'eigenaar' zijn van informatie (bijvoorbeeld data, virtuele valuta, tokens) enzovoort. De mogelijkheid om naleving van regels algoritmisch af te dwingen, roept ook de vraag op wat wettelijke regels nu eigenlijk zijn: is de wet een soort programmeertaal, waarvan naleving in de 'infosphere' nu eindelijk naadloos kan worden afgedwongen? Of zijn regels beter te beschouwen als een verlengstuk van menselijke intelligentie, waardoor er ook steeds kan worden nagedacht over 'de bedoeling' van de regels, in een veelkleurige realiteit?

Digitalisering en publieke belangen

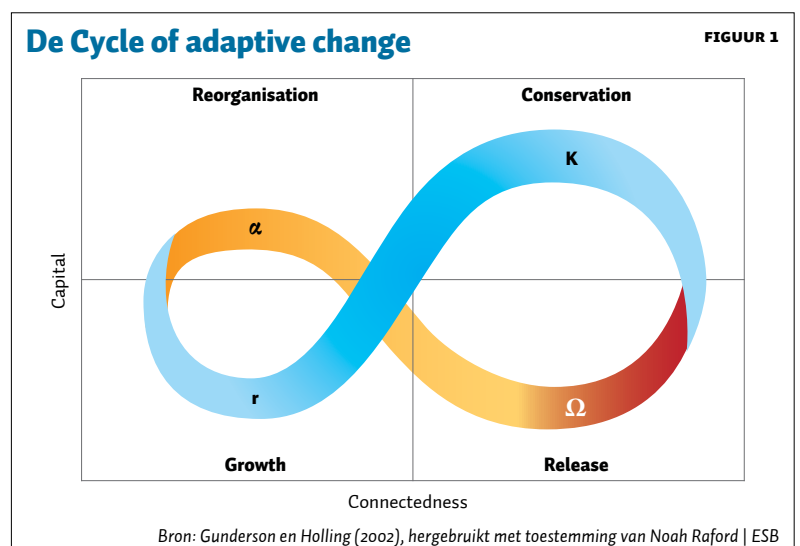
Als gevolg van de drie trends van digitalisering verandert het economische spel – en rijzen er vragen rondom de borging van publieke belangen – in elk van de kwadranten van de *Cycle of adaptive change*. We nemen hier vijf verschuivingen onder de loep die telkens om aandacht zullen vragen.

Verdwijnende en opkomende asymmetrieën

Voor consumenten is het nu makkelijker om hun mening over diensten, producten en bedrijven kenbaar te maken. Dat versnelt en bevordert de marktwerking, maar kent ook nadelen. Een slechte reputatie kan lang na-ijlen, en dat geeft weer prikkels om het systeem te manipuleren. 'Perfekte informatie' die is verkregen door het gedrag van mensen te volgen, geeft ook een perfect inzicht in bijvoorbeeld gezondheidsrisico's of rijgedrag. Dit kan druk zetten op de solidariteit binnen verzekeringsarrangementen. (Zie de analyse in Van Geest (2019) wat betreft de sociale zekerheid.) Dit roept nieuwe vragen op over de ruimte en de behoefte aan het collectiviseren van risico's, en het bewust laten bestaan van asymmetrische informatie: hoe borgen we privacy in een digitale wereld?

Nieuwe externe effecten en systeemrisico's

Als gevolg van digitalisering ontstaan er nieuwe externe effecten. *Cyber security* is een belangrijk voorbeeld hiervan, waarbij het goed beveiligen van producten gepaard gaat met hogere private kosten, terwijl de kosten van te weinig beveili-



ging gedragen worden door de samenleving. Door de groeiende verwevenheid van de digitale wereld met de fysieke en de sociale wereld hangen verstoringen van het maatschappelijk leven steeds vaker samen met een ernstige verstoring of uitval van digitale processen (WRR, 2019). Door autonome interacties tussen wereldwijd verbonden machines ontstaan er nieuwe systeemrisico's. Zo kan een kleine gebeurtenis steeds grotere schokgolven veroorzaken, zoals bij *flash crashes* op de beurs, of een hack die een haven lamlegt. Het is gezien de wirwar van interacties daarbij lastig te duiden wie er faalt.

Marktmacht door data

Niet langer de postbezorging of de zendgemachtigden, maar de 'eigenaren' van grote hoeveelheden data en succesvolle platforms zijn de nieuwe monopolisten, geholpen door aanzienlijke netwerkeffecten (ESB, 2018). Dit levert nieuwe beleidsuitdagingen op, waarbij mededinging, privacybescherming en consumentenbescherming (tegen prijsdiscriminatie) door elkaar lopen (Stucke en Grunes, 2016).

Het Centraal Planbureau waarschuwt ervoor dat partijen kunnen ontstaan die niet meer uit te dagen zijn (Straathof et al., 2017). Als een nieuwkomer succesvol blijkt, dan wordt die vaak overgenomen door een grotere marktpartij. Zo raakt de *adaptive cycle* dan 'bevoren'.

Nieuwe collectieve goederen, erosie en concurrentie

Sommige individuele goederen worden de facto collectieve goederen, want er is geen mechanisme meer om mensen, bijvoorbeeld door middel van een heffing, van iets uit te sluiten, terwijl dat eerst nog wel kon (denk aan Youtube en 3D-printen). Hierdoor komen stelsels zoals het auteursrecht onder druk te staan.

Daar staat tegenover dat bestaande collectieve goederen aan belang inboeten. Een stelsel van publieke omroepen gaat uit van hoge investeringen in een infrastructuur (door één partij) en van schaarse zendtijd. Met de onbeperkte beschikbaarheid van video, audio en tekst op een 'collectief gefinancierde' generieke infrastructuur (internet) is de schaarste voorbij, en ook de noodzaak om de infrastructuur centraal te financieren. In andere verdienmodellen is private heffing een mogelijkheid (Netflix).

Andere collectieve goederen krijgen private takken, zoals de rechtspraak nu met de komst van bijvoorbeeld E-courts ondervindt. In de opsporing zijn er particuliere mogelijkheden voor DNA-onderzoek. Dit vraagt om een nieuwe begrenzing van de ordening tussen overheid en markt, met onderliggend de vraag hoe (eigendoms)rechten geregeld zijn om het vertrouwen te kunnen handhaven. Bij onevenredig hoge inningskosten kan de overheid besluiten om de directe band tussen profijt en bijdrage te doorbreken, en om voorzieningen collectief te financieren. Hét voorbeeld is weggebruik, waarbij er van gebruiksheffing is afgezien, mede vanwege de grote investeringen die nodig zouden zijn in tolsystemen. Digitalisering laat dit soort van afwegingen kantelen: uitsluiting wordt mogelijk. De gewenning aan 'gratis' voorzieningen is er dan overigens nog wel.

Handhaving regels bemoeigoederen onder druk

De overheid kan interveniëren als ze van oordeel is dat burgers het belang bij bepaalde voorzieningen systematisch

onderschatten (*bemoeigoederen* oftewel *merit goods*), of dat het gebruik van schadelijke middelen moet worden ontmoedigd. Bestaande arrangementen komen echter onder druk te staan en rechterlijke uitspraken vormen daarin de juridische kantelpunten. Zo heeft de Raad van State vastgesteld dat de Drank- en Horecawet voor de burgemeester (van in dit geval Deventer) niet te handhaven was voor online-bestellingen van drank (ECLI:NL:RVS:2017:343). Ook aan het Nederlandse pensioenstelsel (verplichte deelname tweede pijler) wordt er gerammeld: een internetplatform (Booking.com) is geen reisorganisatie, en kan niet verplicht worden gesteld om aan een pensioenvoorziening deel te nemen (ECLI:NL:GHAMS:2019:1849).

Handelingsperspectieven voor de wetgever

Wat kan de wetgever doen om veranderingen tijdig te duiden en publieke belangen te borgen, rekening houdend met wat er juridisch mogelijk is?

Internationale samenwerking

Landen kunnen van digitalisering nadelen ondervinden, die ze zelf niet kunnen aanpakken. Ook heeft de wetgever te maken met wereldwijde spelers die zullen proberen om de wet naar hun hand te zetten. Dat vraagt om internationale samenwerking bij het stellen en handhaven van normen, terwijl er tegelijk ook nog nationale waarden en belangen spelen. Mocht het lukken om tot samenwerking te komen, dan treedt er een paradox op: mogelijk worden er hierbij dan weer de padafhankelijkheden van morgen gecreëerd.

Toekomstbestendige wetten geen panacee

Borging van publieke belangen kan stuiten op juridische padafhankelijkheden. De aandacht voor toekomstbestendige wetten en arrangementen is dan ook begrijpelijk, net als de hang naar regelgeving die met de seizoenen kan verschuiven: zelfregulering, zorgplichten, doelvoorschriften, functionele in plaats van technische omschrijvingen van informatiediensten en -producten, de mogelijkheid tot delegeren (regels op een lager niveau), en de *right to challenge* (Bijlsma en Overvest, 2017).

Toekomstbestendige wetten kunnen uiteraard de nodige ruimte bieden, maar zijn geen panacee. Elke wet ontstaat in een context die zijn eigen afwegingen vereist. Deze context zou juist wel eens *minder* ruimte kunnen vergen voor interpretatie en/of zelfregulering – in verband met de risico's voor publieke belangen, of om een reorganisatie te bevorderen na een fase van *release* (bijvoorbeeld een standaard waarop kan worden voortgebouwd). Bovendien blijft de toekomst altijd slechts beperkt voorzienbaar.

De ruimte in regels vindt uiteraard ook haar grenzen in de democratische rechtsstaat. Regels moeten voldoende zekerheid bieden. Gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld. Fundamentele vragen rondom publieke belangen horen thuis in het parlement. Zie over de afruil en afwegingen rondom 'techniekneutrale regels' ook Koops (2006) en Koops et al. (2006).

Kunnen omgaan met onzekerheid

Als zich een potentieel disruptieve technologie aandient, zoals blockchain, kunstmatige intelligentie of het *internet of*

things, dan gaat dit vaak gepaard met discussies over de wenselijkheid van nieuwe wetgeving. Of moet men nog even wachten, en dan de kans lopen dat de ontwikkelingen niet meer (eenvoudig) terug te draaien zijn (Bijlsma et al., 2016)? Eenvoudige antwoorden bestaan er niet in deze woelige fase. Niet alleen zijn de feiten nog in beweging, maar ook kan het zijn dat de normatieve consensus nog ontbreekt.

Het kan een goede strategie zijn om (tijdelijke) arrangementen te creëren, die het mogelijk maken om beter en sneller zicht te krijgen op wat er gebeurt – tenzij er manifeste risico's zijn die men direct moet aanpakken. Zo wordt ook duidelijker welke publieke belangen er spelen, en wat een passende respons zou kunnen zijn. Deze tijdelijke arrangementen kunnen reactief van aard zijn (bijvoorbeeld een meldpunt voor ondernemers die belemmeringen ondervinden of vragen hebben), maar ook proactief (bijvoorbeeld het zelf experimenteren). De overheid moet durven leren (Camps, 2017). Beleidsvormende processen zouden transparant en iteratief moeten worden ingericht – en inclusief (dus niet alleen *the usual suspects* betrekken).

In deze fase moet gewerkt worden met wat er aan regels voorhanden is. Waar wettelijke kaders ontbreken of niet eenduidig zijn, kunnen bedrijven worden opgeroepen om zelf verantwoordelijkheid te nemen, bijvoorbeeld door ethische standaarden te ontwikkelen (SAPAI, 2019). Ook kan men in de voorlichting wijzen op risico's, zoals de Autoriteit Financiële Markten bijvoorbeeld doet bij *Initial Coin Offerings*. Ten slotte kan er worden gedacht aan een wettelijk experiment of een ontheffing, die het juridisch mogelijk maakt – uiteraard binnen de gestelde grenzen – om te experimenteren (Philipsen en Stamhuis, 2019).

Oog voor de cyclus van incrementele innovatie

In de fasen *Growth* en *Conservation* ligt de nadruk op efficiency. De verbindingen tussen actoren worden sterker, de regeldichtheid neemt toe, de schaal van het fenomeen wordt exponentieel groter. Nu kunnen er andere publieke belangen gaan spelen. Zo bracht de auto na verloop van tijd nieuwe externe effecten, zoals vervuiling en filevorming. En naarmate de platforms voor toeristische woningverhuur toenamen, werden de kwesties van overlast pregnanter. Verder kunnen er machtsconcentraties ontstaan, die de concurrentie op of om de markt verstoren. *Regulatory capture* ligt op de loer, en tegelijk de noodzaak tot handhaving.

Veranderen én de winkel open houden

Er zijn binnen de overheid mechanismen nodig om de 'zwakke signalen' van een verandering tijdig op te vangen, en ze steeds verder in de organisatie te introduceren, waardoor er ook sturing, geld en menskracht aan kan worden gekoppeld. Steeds meer zal de overheid het nieuwe moeten zien te incorporeren, en tegelijkertijd ook de winkel open zien te houden.

Wat hierbij complicerend werkt, is dat digitalisering zich niet stoort aan de verdeling van onderwerpen tussen en binnen ministeries. Voorkomen moet worden dat belangrijke invalshoeken onontdekt blijven. Maar ook dat nieuwe ontwikkelingen in een gat vallen, omdat niemand zich ervan bewust is.

Om de snelheid bij te kunnen houden, zal de overheid in de gehele beleidscyclus ook zelf een slim gebruik moeten

maken van informatietechnologie (Steunenberg, 2018). Verder zal er gekeken moeten worden hoe wetgevingsprocedures sneller kunnen verlopen, zonder aan zorgvuldigheid in te boeten.

Afronding

Was de introductie van de auto destijds beter verlopen als we toekomstbestendige wetten over paarden en koetsen hadden gehad? We kunnen alleen datgene regelen wat we al een beetje kennen. Als we zoover zijn, doen we er natuurlijk verstandig aan om een innovatie niet onnodig te hinderen. En om niet van bovenaf op te leggen wat al door de markt of in de samenleving op een verantwoorde wijze wordt opgepakt.

Maar elk beleidsregime kan een keer gaan wankelen, en dat voorkom je uiteindelijk niet met toekomstbestendige wetgeving. Minstens zo belangrijk is dat de overheid vroege signalen van echte disruptie – en hun betekenis voor de publieke belangen – snel en adequaat weet te duiden, en de woelige overgang van de oude naar de nieuwe orde op een fatsoenlijke manier weet te begeleiden.

Literatuur

- Biber, E., S.E. Light, J.B. Ruhl en J.E. Salzman (2017) Regulating business innovation as policy disruption: from the Model T to Airbnb. *Vanderbilt Law Review*, 70(5).
- Bijlsma, M. en B. Overvest (2017) Toekomstbestendig beleid voor de financiële sector. *ESB*, 102(4753S), 33–36.
- Bijlsma, M., B. Overvest en B. Straathof (2016) *Marktordening bij nieuwe ICT-toepassingen*. CPB Policy Brief, 2016/09.
- Brynjolfsson, E. en A. McAfee (2014) *The second machine age: work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*. New York: W.W. Norton & Company, p. 138.
- Camps, M. (2017) Durf te leren. *ESB*, 102(4745), 6–9.
- Easterbrook, F.H. (1996) Cyberspace and the law of the horse. *University of Chicago Legal Forum*, Vol. 1996, Article 7. Te vinden op chicagounbound.uchicago.edu.
- ESB (2018) *Digitale platformen*. ESB Dossier, 4768S.
- Floridi, L. (2014) *The fourth revolution; how the infosphere is reshaping human reality*. Oxford: Oxford University Press.
- Geest, L.B.J. van (2019) Sociale zekerheid en big data: dijkbewaking of deltaplan? In: *De toekomst van sociale zekerheid en integratie*. Afscheidsbundel Bernard ter Haar, 21 mei.
- Gunderson, L.H en C.S. Holling (2002) *Panarchy, understanding transformation in human and natural systems*. Washington, DC: Island Press, p. 15–21.
- Kam, C.A. de, L. Koopmans en A.H.E.M. Wellink (2011) *Overheidsfinanciën*. Groningen: Noordhoff.
- Koops, B.-J. (2006) Should ICT regulation be technology-neutral? In: B.-J. Koops, M. Lips, C. Prins en M. Schellekens (red.) *Starting points for ICT regulation: deconstructing prevalent policy one-liners*. Den Haag: T.M.C. Asser Press, p. 77–108.
- Philipsen, S. en E.F. Stamhuis (2019) Een juridische bypass voor innovaties. *RegelMaat*, (34)3, 193–212.
- RLI (2017) *Technologie op waarde schatten: een handreiking*. Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, januari.
- SAPAI (2019) *Strategisch actieplan voor artificiële intelligentie*. Beleidsnota, 8 oktober. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Steunenberg, B. (2018) *Adaptieve beleidsontwikkeling: zoeken naar nieuwe vormen van beleidsanalyse voor de digitale overheid*. Beleidsonderzoek Online, februari.
- Straathof, B., S. van Veldhuizen en M. Bijlsma (2017) *Scientia potentia est: de opkomst van de makelaar voor alles*. CPB Policy Brief, 2017/11.
- Stucke, M. en A. Grunes (2016) *Big data and competition policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid (2017) *Maak Waar! Rapport te vinden op www.rijksoverheid.nl*.
- WRR (2019) *Voorbereiden op digitale ontwrichting*. Rapport Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 9 september.
- Wu, T. (2012) *The master switch; the rise and fall of information empires*. Londen: Atlantic Books.

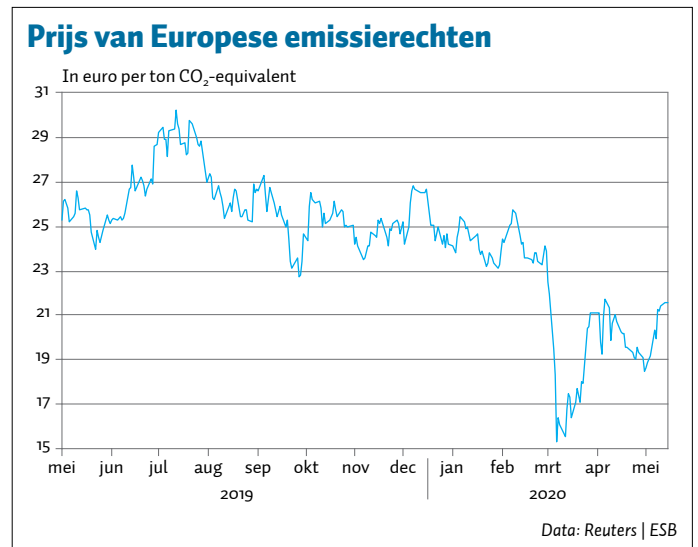


Prijs emissierechten daalde sterk tijdens begin coronacrisis

ENERGIE

In het *Emission Trading Scheme* (ETS) van de EU wordt het recht op CO₂-uitstoot verhandelbaar gemaakt. Het aantal verhandelbare emissierechten wordt vooraf vastgesteld en daarna verdeeld over bedrijven. Dit kan door een veiling, of – bij gratis rechten – via toewijzing (bijvoorbeeld op basis van historische emissies). Vervolgens kunnen deze rechten weer verder op de markt verhandeld worden. Zo ontstaat een prijs voor het uitstoten van CO₂ die de normale vraag-en-aanbodlogica volgt. De figuur laat zien hoe bij het begin van de coronacrisis de ETS-prijs sterk is gedaald. De uitbraak van het virus in Europa leidde logischerwijs tot verminderde economische activiteit met als gevolg minder vraag naar emissierechten en een lagere ETS-prijs. De ETS-prijs schommelde in januari nog rond de 24 euro voor een ton CO₂-uitstoot, om vervolgens in maart te kelderen tot bijna 15 euro, wat een daling van ruim vijfendertig procent betekent. Hoewel de ETS-prijs recent weer is opgelopen, is deze op het moment van schrijven (27 mei) nog altijd lager dan voor de corona-uitbraak. Deze fluctuaties in de ETS-prijs zijn niet ongewoon. Ook tijdens de financiële crisis daalde deze prijs sterk. Door de daling in productie was destijds een groot overschot aan ongebruikte emissierechten ontstaan, waardoor de ETS-prijs voor lange tijd onder de 10 euro bleef. Vanaf 2018 steeg de prijs weer, waarschijnlijk veroorzaakt door de combinatie van een toename in economische activiteit en de invoering van de Marktstabiliteitsreserve. Die reserve werd vanaf 2019 operationeel en houdt in dat bij een bepaalde hoeveelheid ongebruikte emissierechten een deel hiervan uit de markt wordt gehaald. Er is al langere tijd veel discussie over de effectiviteit van het systeem, en

de lage prijs wakkert die discussie aan. Met het ETS worden de externe effecten van uitstoot geïnternaliseerd, wat een prikkel vormt om te investeren in schonere energiebronnen en energiebesparing. Hoewel de reductiedoelen en daarmee het reductiepad vaststaan, leiden de schommelingen van de ETS-prijs echter tot onzekerheid bij investeerders. Bovendien is een voldoende hoge ETS-prijs nodig om aan te zetten tot verduurzaming. • **Jessica Havlíková** (DNB)

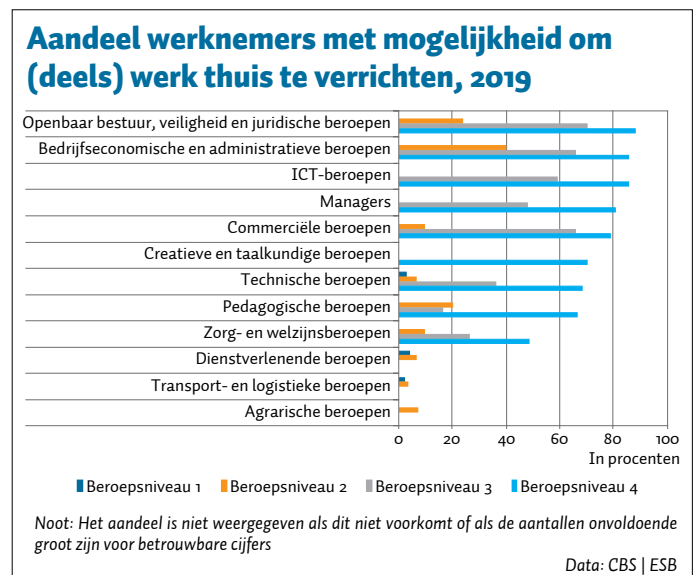


Thuiswerken amper mogelijk bij lagere beroepsniveau's

ARBEID

Het kabinet vraagt Nederlanders om zo veel mogelijk thuis te werken om verspreiding van het coronavirus te beperken, maar dat is niet voor iedereen een optie. Van werknemers met het hoogste beroepsniveau (niveau 4) gaf in 2019 ruim zeven van de tien mensen aan de mogelijkheid te hebben om thuis te werken, terwijl dit bij het laagste beroepsniveau (niveau 1) vrijwel niet mogelijk is. Ruim de helft van de werknemers van 15 tot 75 jaar was in 2019 werkzaam in een beroep van niveau 1 of 2. Van hen gaf respectievelijk slechts vier en zestien procent aan de mogelijkheid te hebben om (deels) thuis te werken (figuur). Bij de technische beroepen op de laagste beroepsniveaus (zoals timmerlieden en loodgieters), dienstverlenende beroepen (zoals schoonmakers en horecapersoneel) en transport en logistieke beroepen (zoals vrachtwagenchauffeurs, laders, lossers en vakkenvullers) is het percentage mensen dat aangeeft thuis te kunnen werken het laagst. Van de mensen met een administratief beroep van niveau 2 kan wel een relatief groot deel thuis werk doen (veertig procent), zoals medewerkers personeelszaken. Binnen beroepsniveau 3 is het percentage mensen dat aangeeft thuis te kunnen werken al een stuk hoger. In totaal gaat het om 45 procent. Binnen dit beroepsniveau kunnen mensen met een pedagogisch beroep relatief het minst thuiswerken, slechts één op de zes. Dit betreft onder meer de sporttrainers en zwem- en fitnessinstructeurs. Mensen met het hoogste beroepsniveau (4) kunnen, voor alle beroepsklassen, veruit het vaakst thuiswerken. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om werknemers in het openbaar bestuur, veiligheid en juridische beroepen, zoals overheidsambtenaren, en daarnaast om managers, werknemers met een

ICT- en bedrijfseconomisch of administratief beroep van dit niveau. Het betreft werk dat veelal met de computer vanuit huis kan worden gedaan. Binnen beroepsniveau 4 was het aandeel met de mogelijkheid om thuis te werken het laagst bij zorg- en welzijnsberoepen, met 48 procent. Denk aan de artsen in verpleeg- en ziekenhuizen, die veelal op de locatie werken. • **Robert de Vries** (CBS)



Werkloosheid vangt dynamiek op arbeidsmarkt beperkt

ARBEID

De arbeidsmarkt cijfers van maart van het Centraal Bureau voor de Statistiek laten de eerste effecten van de coronacrisis zien: het aantal werkenden is met ongeveer 17.000 gedaald en het aantal WW-uitkeringen is met ongeveer 10.000 toegenomen. De netto-arbeidsparticipatie, het percentage van de beroepsgeschikte bevolking met een betaalde baan, laat de scherpste daling zien in zes jaar. Maar het werkloosheidspercentage blijft historisch laag en was in maart gelijk aan dat van februari (2,9 procent). Hoe kan dit?

Volgens de internationale definitie worden mensen aangemerkt als werkloos als zij aangeven op zoek te zijn naar werk en beschikbaar te zijn voor werk. Voor veel van de baanverliezers gaat deze definitie niet op, ook al heeft een deel van hen wel een WW-uitkering.

De oranje lijn in de figuur toont het aantal personen dat volgens de definitie werkloos werd en in de voorgaande drie maanden hun baan verloor als percentage van het totaal aantal personen dat in de voorgaande drie maanden hun baan verloor. Tussen januari en maart ging slechts 21,6 procent van de 283.000 baanverliezers naar de werkloze beroepsbevolking. Het aantal baanverliezers dat naar de werkloze beroepsbevolking ging was onvoldoende groot om de werkloosheid te doen toenemen.

De werkloosheid is als graadmeter voor de arbeidsmarkt dus beperkt bruikbaar. Ook tijdens de periodes van hoogconjunctuur gaf de werkloosheid geen volledig beeld. Slechts 31,9 procent van de 295.000 baanvinders werd in de drie maanden daarvoor aangemerkt als werkloos (blauwe lijn). De toename van de werkgelegenheid was voor een groot deel een gevolg van personen die direct vanuit de niet-beroepsbevolking een baan vinden.

De werkloosheid lijkt als indicator de afgelopen jaren bovendien steeds minder bruikbaar geworden. De figuur laat zien dat er de afgelopen jaren relatief minder baanverliezers zijn die werkloos worden en dat relatief minder baanvinders uit de werkloze beroepsbevolking komen.

Een evaluatie van de arbeidsmarkt vraagt om een breder perspectief. Daarin horen in ieder geval ook de onderliggende stromen op de arbeidsmarkt en de bruto- en netto-arbeidsparticipatie. Alleen het werkloosheidspercentage bekijken geeft een vertekend beeld.

• Daan Vodegel en Shawn Vos (SZW)

Wisselingen tussen arbeidsmarktposities



Dekkingsgraden op laagste punt sinds 2007

PENSIEN

De dekkingsgraden van pensioenfondsen laten de bezittingen zien als percentage van de verplichtingen. De waarde van de activa wordt gedeeld door de waarde van de passiva. Hoe hoger de dekkingsgraad, hoe zekerder die toekomstige uitkeringen dus zijn. Deze dekkingsgraden hebben in maart dit jaar het laagste punt behaald sinds invoering van het Financieel Toetsingskader in 2007.

Het Financieel Toetsingskader bepaalt hoe die dekkingsgraden berekend worden en hoe pensioenfondsen moeten beleggen. Door dit standaardkader kunnen de dekkingsgraden tijdens de coronacrisis op de beurs

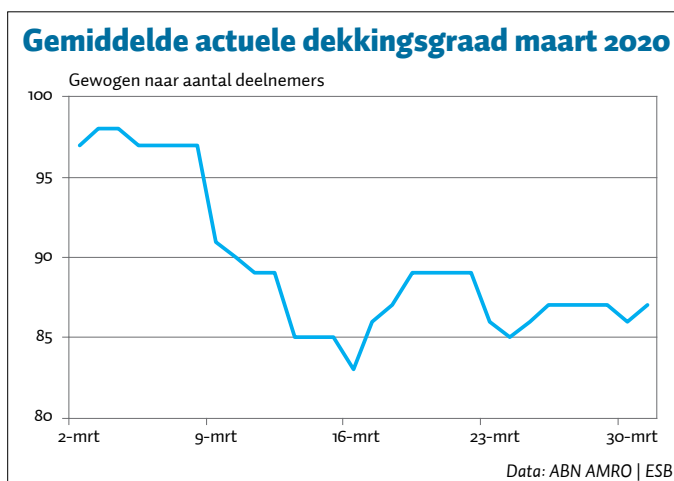
in maart dit jaar naast die van de financiële crisis van 2009 gelegd worden. In de figuur zien we de gemiddelde actuele dekkingsgraad per dag, gewogen naar aantal deelnemers. Dit is mijn eigen schatting op alle dagen van de maand behalve de laatste. De stand op die dag is het gewogen gemiddelde van de door pensioenfondsen zelf gepubliceerde dekkingsgraden. Zij moeten dat verplicht maandelijks doen.

Eind maart was de dekkingsgraad 87 procent, tegen 89 procent eind februari 2009. De activa van pensioenfondsen waren, ondanks de duidelijke dip op 16 maart, in maart 2020 een stuk meer waard dan in februari 2009. Dat we nu toch een lagere dekkingsgraad zien dan in 2009, is te verklaren door de lagere rentestand, en dan specifiek de Nederlandse tienjaarsrente op staatsobligaties. Die rente speelt in het huidige stelsel een grote rol bij het berekenen van de verplichtingen.

In het nieuwe pensioenstelsel zal er waarschijnlijk geen sprake meer zijn van verplichtingen, en dus ook niet van het berekenen van dekkingsgraden. De vraag verschuift van 'hoe zeker is mijn pensioen' naar 'hoe hoog is mijn pensioen'. Daarvoor kan op een soort beleggingsrekening worden gekeken in plaats van naar deze grafiek.

Dat we niet langer kijken naar deze figuur kijken, is het grootste gemis van het nieuwe pensioenstelsel. Logischerwijs klopt het dat er geen dekkingsgraden meer zijn als er geen verplichtingen meer zijn. Maar we zullen nog steeds willen weten hoe het met ons pensioen gaat. In democratische zin – controleren hoe onze grootste collectieve voorziening ervoor staat – gaat er dus iets verloren zodra dit grafiekje uit beeld verdwijnt.

• Piet Rietman (ABN Amro)



‘De libra heeft centrale banken wakker geschud’

Vorig jaar schreef Mark Sanders in ESB over digitaal centralebankgeld (central bank digital currency). Recent gaf De Nederlandsche Bank aan stappen te gaan zetten richting een publieke digitale munt. We spraken met Mark Sanders over de ontwikkelingen.

Was je verrast door dit nieuws?

“Nee, want mij was in een eerder stadium al om commentaar op het rapport gevraagd. Ik denk dat het heel verstandig is dat De Nederlandsche Bank koploper wil zijn.”

Wat is het voordeel van digitaal centralebankgeld?

“Commerciële banken vervullen in ons huidige systeem een belangrijke publieke taak, omdat de betalingsstructuur verloopt via private schuld. Er mag daarom niets misgaan bij de banken en risico's moeten worden beperkt.

Mijn angst is dan ook niet dat banken te veel risico nemen, maar eerder te weinig. Zeker zaken als de klimaat- en energietransitie vragen om risicovolle investeringen, waarbij banken een grote rol kunnen spelen. Dat wordt lastiger als ze op hun balans ook ons betaalmiddel hebben staan. Digitaal centralebankgeld kan een deel van het betalingsverkeer overnemen, waardoor banken meer risicovolle investeringen kunnen doen en zo beter kunnen functioneren binnen de economie.”

Leidt dat risico niet tot meer financiële instabiliteit?

“Publiek geld is per definitie risicovrij. Er zijn dus minder kunstgrepen nodig om een bankrun te voorkomen. Financiële instabiliteit is



MARK SANDERS

Universitair hoofddocent
aan de Universiteit Utrecht

eerder aan de orde bij het huidige private geld. Het grote nadeel daarvan is dat je claim op de bank ineens niets meer waard zou kunnen zijn.

Het huidige depositogarantiestelsel dient om dat risico op een bankrun weg te nemen. Maar dat stelsel is echt een wonderlijke constructie: banken zijn verzekerd en als ze failliet gaan, dan nemen andere banken de schulden over. De Nederlandsche Bank staat daar nog achter. Het risico op een bankrun is daardoor eigenlijk gecollectiveerd en banken letten niet echt op de risico's die ze lopen. Dat zag je bijvoorbeeld bij DSB en ABN-Amro.

Het gedrag van banken zal veranderen wanneer ze concurreren met publiek geld. Als banken dan nog betaaldiensten willen leveren, zullen ze zich op een betrouwbare en transparante manier moeten financieren. Ook zo zal digitaal centralebankgeld de financiële stabiliteit dus eerder versterken.”

Kunnen bankgeld en digitaal centralebankgeld naast elkaar bestaan?

“Een derde contant geld, een derde digitaal centralebankgeld en een derde bankgeld zou een gezonde mix zijn. De verschillende betaalopties moeten dan met elkaar concurreren. Op dit moment is het het bankgeld dat de klok slaat. Dat is veruit het handigst: je hebt een handige app, het geld staat bij een bank en het is verzekerd tot een ton. Meer diversiteit zou goed zijn.”

Is het aannemelijk dat andere centrale banken DNB volgen?

“Zeker. In Zweden zijn ze er zelfs al een stuk verder mee. Ze hebben dan ook hun eigen munt en het gaat om een kleinere economie dan de eurozone, dus dat maakt experimenteren makkelijker. Maar ook de Duitse en Franse centrale bank willen er serieus naar kijken.

Die bereidheid werd vooral opgewekt toen Facebook het digitale betaalmiddel *libra* aankondigde. Als een dergelijk commercieel betaalmiddel een hoge vlucht neemt, dan ben je als centrale bank helemaal de controle over de geldhoeveelheid kwijt. De libra zou misschien niet direct concurreren met bankgeld, maar het heeft wel veel centrale banken wakker geschud. Het is echter wel belangrijk om eerst gecontroleerd te experimenteren voordat je een zo fundamentele ingreep doet. En daarin steun ik de ambitie van DNB om koploper te zijn van harte.”

LEONIE ERNST
Redactiemedewerker

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
Redactiemedewerkers: 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 Staatshuishoudkunde is houder van de merknaam ESB. Afbeeldingen: iStock / Lekkyjustdoit, Redlinevector, ekavector, Tetiana Soares, Geber86, Imgorhand, Weerasaksaeku, tolgaildun. 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:

9 jul., 6 aug., 10 sep., 8 okt., 12 nov. en 17 dec.



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**



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