



# Kansen voor de regio

**FRITS OEVERING, OTTO RASPE, GERBEN DE JONG, BAS TER WEEL,  
SANDRA MUILWIJK-VRIEND, JAN PETER VAN DER TOREN, ELMAR CLOOSTERMAN,  
JAN JACOB VOGELAAR, ERIK STAM, LEONIE OOSTERWAAL, ANET WETERINGS,  
EDWIN BUITELAAR, EMIL EVENHUIS, MARK THISSEN EN HENRI DE GROOT**

DAARNAAST BIJDRAGEN VAN

**ANNEGEKE JANSEN, CASPER DE VRIES, SAM DE MUIJNCK, RENS VAN TILBURG,  
JAKOB DE HAAN, LEX HOOGDUIN, JOHN LORIÉ, IULIAN CIOBICA, JESSE GROENEWEGEN,  
SJOERD HARDEMAN, ERIK STAM, ELBERT DIJKGRAAF EN RAYMOND GRADUS**

16-20 NOVEMBER 2020

# DE NEDERLANDSE ECONOMENWEEK

DE NEDERLANDSCHE BANK ÉN ONLINE  
ZIE [ECONWEEK.NL](http://ECONWEEK.NL)

Afbeelding: Istock



## Call for papers

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

**Deadlines en stijlregels:**  
[www.esb.nu/call-for-papers](http://www.esb.nu/call-for-papers)

November: *Naar een duurzame landbouw (dossier)*

Daarna: *Kosten en baten van de lockdown*

*Studieleenstelsel*

*Gedrag in het stemhokje*

*Staatsgeleide economie*

*Snappen we de economie nog? (dossier)*



# Inhoud

Actueel 450

Uitgelicht 452

## Kansen voor de regio

**Inleiding: Boter bij de regionale vis**  
JASPER LUKKEZEN 454

**Regionaal-economische verschillen fors toegenomen**  
FRITS OEVERING EN OTTO RASPE 456

**In de stad ontgroeien lage inkomens hun inkomenspositie minder vaak**  
GERBEN DE JONG, SANDRA MUILWIJK-VRIEND EN BAS TER WEEL 460

**Gevolgen en herstel van economische schok verschillen sterk per regio**  
JAN PETER VAN DER TOREN EN ELMAR CLOOSTERMAN 464

**Economisch beleid regio: naar een missie-gestuurde ecosysteembenadering**  
JAN JACOB VOGELAAR, ELMAR CLOOSTERMAN, ERIK STAM EN LEONIE OOSTERWAAL 468

**Het verbeteren van de brede welvaart in regio's vergt normatieve keuzes**  
ANET WETERINGS, EDWIN BUITELAAR, EMIL EVENHUIS EN MARK THISSEN 472

**Column: Lakmoesproef voor decentralisatiebeleid**  
HENRI DE GROOT 475

**Systeemrisico grootbanken onveranderd hoog**  
ANNEGEKE JANSEN EN CASPER DE VRIES 477

**Voor Nederlandse economen gaat bij investeren groen en sociaal boven productiviteit**  
SAM DE MUIJNCK, RENS VAN TILBURG EN JASPER LUKKEZEN 480

**Verstandig begrotingsbeleid vraagt om Zalmnorm en tekortregel**  
JAKOB DE HAAN EN LEX HOOGDUIN 484

**Coronasteun houdt vaak ook niet-levensvatbare bedrijven overeind**  
JOHN LORIÉ EN IULIAN CIOBICA 488

**Onzekerheid tijdens crisis belangrijker dan omzet**  
JESSE GROENEWEGEN, SJOERD HARDEMAN EN ERIK STAM 490

**In memoriam Jarig van Sinderen**  
ELBERT DIJKGRAAF EN RAYMOND GRADUS 493

**Statistiek** 494

**Ceteris paribus** 496





## Oktober

- 8 **Pakhuis de Zwijger** – *Dilemma's uit de boardroom*. O.a. Martijn Hagens (Vattenfall Nederland)  
**Pakhuis de Zwijger** – *Solidariteit in de praktijk*. O.a. Amma Asante (Landelijke Cliëntenraad)
- 9 **Afscheidsrede** – *Academisch ondernemen in tijden van crisis: de erfenis van Martinus Cobbenhagen als academic entrepreneur*. Sylvester Eijffinger (Tilburg University)  
**Pakhuis de Zwijger** – *Budgeting the crisis*. O.a. Joop Hofman (Rode Wouw)
- 12 **Pakhuis de Zwijger** – *The effects of digitalized capitalism on everyday life*. O.a. Isabelle Ferreras (Universit  Catholique de Louvain)
- 13 **Erasmus Lezing** – *Geopolitiek actualiteitencollege*. Monika Sie Dhian Ho (Clingendael)  
**Tilburg University Lezing** – *Introducing The Netherlands... poverty*.
- 15 **Pakhuis de Zwijger** – *Solidariteit in toekomstig beleid*. Sprekers nog niet bekend.
- 16 **Tinbergen Institute** – *Dutch Network Economics Day*. Workshop.
- 26 **Thrive Institute** – *Impactvolle zaken: Webinar II – Het Rotterdamse Impact Initiatief*. Barbara Kathmann (Gemeente Rotterdam)

### VERBORGEN ARMOEDE

Nederland is een welvarend land met een sterk sociaal vangnet. Armoede zal er dus in Nederland ook niet zo snel toe leiden dat de overleving in gevaar komt. Maar toch is ook in ons land armoede een probleem: veel mensen ervaren hierdoor gezondheidsproblemen, minder kansen en sociale buitensluiting. Vooral alleenstaande ouders en niet-westerse immigranten vallen ten prooi aan deze problemen. Vijf jaar geleden ging het initiatief Tilburg Quiet van start, om aandacht te vragen voor deze verborgen armoede in Nederland. In het kader van de reeks *Introducing The Netherlands* wordt bij deze lezing aandacht besteed aan dit onderbelichte probleem.

### STAATSSCHULDMYTHES

De economische impact van de coronacrisis leidt ertoe dat veel landen hun begrotingstekort laten oplopen. Een groeiende staatsschuld ontlokt traditioneel veel kritiek en ook nu laait de discussie op. Er zijn echter ook geluiden die pleiten voor het accepteren van meer staatsschuld en het afschudden van de hieraan verbonden negatieve opvattingen. Een recente toevoeging aan dit geluid is het boek *The deficit myth* door Stephanie Kelton, waarin ze mythes rondom staatsschuld ontkracht. In deze editie van het KVS Economencafé wordt het boek besproken en geven drie sprekers hun visie op begrotingsbeleid in het nauw verbonden *modern monetary policy*. Ligt inflatie op de loer?

## November

- 11 **KVS Economencafé** – *MMT: 'Modern Monetary Theory' of 'Magic Money Tree'*. O.a. Olaf Sleijpen (DNB)

## Benoemingen

**Martijn van der Heide** is met ingang van 1 september benoemd tot bijzonder hoogleraar Natuurinclusieve plattelandsonwikkeling aan de Rijksuniversiteit Groningen.  
**Lidewijde Ongering** is met ingang van 1 september secretaris-generaal bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat



## Promotiebespreking: Roy Peijen

**Working towards sustainable labor market reintegration: the long-term effects of a company-based work-experience program**

Tilburg University, 16 oktober 2020



Voorgaande economische crises hebben ons geleerd dat te beperkte investeringen in het werklozenbestand kunnen leiden tot langdurige werkloosheidsperiodes en gecompliceerde herplaatsingen op een snel veranderende arbeidsmarkt. Dit probleem is actueler dan ooit, vanwege de toenemende werkloosheidscijfers door de coronacrisis.

De inzet van het Nederlandse activeringsbeleid beoogt om werklozen snel naar werk te begeleiden, maar wordt sterk bekritiseerd vanwege de sollicitatiequota, bijbehorende kortingen op uitkeringen en de zeer beperkte investering in beroepsspecifieke vaardigheden. Gezien de groeiende vraag naar deze vaardigheden – die werklozen dikwijls niet bezitten – dreigen zij niet-passend werk te krijgen en/of vallen ze terug in de werkloosheid.

Ten tijde van economische achteruitgang worden, als gevolg van dit beleid, vaak dezelfde groepen buitenspel gezet, zoals jongeren, mensen met een migratieachtergrond of met een arbeidsbeperking. Een intensievere aanpak zou hen kunnen helpen om duurzame arbeid te vinden.

In mijn proefschrift onderzoek ik in hoeverre een werkervaringsprogramma, uitgevoerd door het bedrijfsleven, deze kwetsbare groepen ondersteunt om duurzamer terug te keren naar de arbeidsmarkt. Ik kijk hiervoor naar het al begin jaren tachtig opgezette Philips Werkgelegenheidsplan (WGP). Dit plan biedt kwetsbare werklozen, voorgeselecteerd door UWV en gemeenten, één tot twee jaar werkervaring met training en scholing om hen naar werk te begeleiden, voorname-

lijk naar het midden- en kleinbedrijf buiten Philips zelf. De administratiegegevens van CBS Microdata maakten het mogelijk om het langetermijneffect van dit initiatief vast te stellen door de carrières van deelnemers tot tien jaar na uitstroom te vergelijken met een nauwkeurige controlegroep die onder het activeringsbeleid viel.

Het blijkt dat WGP-deelnemers gemiddeld acht procent meer maanden aan het werk blijven. Wel is er een aanzienlijke variatie tussen de bestudeerde groepen, maar over het algemeen geldt dat degenen met de grootste achterstand het sterkst erop vooruitgaan in zowel werkzekerheid als werk tegen een passend loon.

Meer investeren in menselijk en sociaal kapitaal binnen een bedrijfssetting loont daarom aantoonbaar ten opzichte van de geringe investering in de publieke aanpak. Andere bedrijven zouden in samenwerking met UWV soortgelijke initiatieven kunnen ontplooiën om de carrières van kwetsbare groepen te verbeteren, met name in bedrijfstakken en regio's met een tekort aan gekwalificeerd personeel. Dergelijke werkervaringsinitiatieven kunnen het menselijk kapitaal van de werkloze beroepsbevolking op peil houden, zeker nu, in deze onzekere tijden van corona en stijgende werkloosheidscijfers. Nauwere samenwerking tussen het bedrijfsleven en de publieke dienstverlening kan de loopbanen van kwetsbare groepen beter garanderen dan voorheen werd gedacht, niet slechts gericht op de korte maar vooral op de lange termijn.

Roy Peijen is kwantitatief onderzoeker bij de Gemeente Eindhoven



## Promoties

### Tilburg University

**Clemens Fiedler** – Innovation in the digital age: competition, cooperation, and standardization, 14 oktober



**Roland van de Kerkhof** – It's about time: managing implementation dynamics of condition-based maintenance – 14 oktober

### Universiteit Utrecht

**Dea Tusha** – FDI spillovers in developing countries: channels, conditions, challenges, 16 oktober



### Rijksuniversiteit Groningen

**Yan Shao** – Individual approaches to workplace tensions: implications for creativity and work engagement, 15 oktober

**Gert-Jan Romensen** – Feedback design and preference elicitation: field experiments in digital economics, 19 oktober



**Melanie de Waal** – The balancing act of effective supervision: understanding the relationship between internal and external supervision, 22 oktober



### Erasmus Universiteit Rotterdam

**Monique Janssens** – Animal business: an exploration of corporate responsibility towards animals, 8 oktober

**Tatjana Schneidmüller** – Engaging with emerging technologies: socio-cognitive foundations of incumbent response, 9 oktober



### Tinbergen Institute

**Timo Klein** – Essays in competition economics, 2 oktober

**Yan Xu** – Eliciting preferences and private information: tell me what you like and what you think, 20 oktober



### Radboud Universiteit Nijmegen

**Marjolein van Eerd** – Back to Brussels: reloading implementation experiences in multi-level EU water governance, 13 oktober

**Aidong Zhao** – Government intervention in industrial land use in China: effective, efficient or both? 27 oktober







## Beter competitief

Mensen die zichzelf als meer competitief beoordelen, hebben gemiddeld een hoger opleidingsniveau, betere banen en een hoger salaris. Buser et al. concluderen uit Nederlandse enquêtedata over karaktereigenschappen en carrière, dat competitiviteit sterker verband houdt met het behalen van professioneel succes dan zelfverzekerdheid, risicoaversie en openheid. Het feit dat mannen gemiddeld competitiever zijn dan vrouwen, verklaart daarmee ook een deel van de heersende loonongelijkheid. Voor de vaak verwachte nadelen van competitiviteit, zoals egoïsme of ontevredenheid, is geen bewijs gevonden. Uit de data blijkt juist dat competitievere mensen over het algemeen gelukkiger zijn.

Buser, T., M. Niederle en H. Oosterbeek (2020) *Can competitiveness predict education and labor market outcomes? Evidence from incentivized choice and survey measures*. Tinbergen Institute Discussion Paper, 2020-048/1.



## Elektrische laadpalen

De snelle groei van elektrische voertuigen creëert een overeenkomstige vraag naar oplaadfaciliteiten. Maar waar precies moeten deze laadpalen worden geplaatst? Er is immers een gebrek aan historische ervaring. Op basis van empirisch onderzoek komt Soetevent met een procedure die nauwkeurigere informatie geeft over waar en op welke locaties deze laadpalen het beste geplaatst kunnen worden met het oog op de behoefte en de individuele voorkeuren van gebruikers.

Soetevent, A.R. (2020) *Deterministic choice set variation in demand estimation: with an application to the electric vehicle public charging market*. Rijksuniversiteit Groningen, Working Paper, 2020012-EEF.

## Lage rendementen

De rente is al lang laag, en er zijn zorgen dat hierdoor ook de rendementen op pensioenvermogens lager zullen zijn dan voorheen. Ciurila laat met een theoretisch model zien wat de effecten zijn van een laag rendement op een optimaal consumptie- en spaargedrag. Aan het begin van de carrière neemt consumptie toe, omdat bij een lager rendement sparen onaantrekkelijker is en lenen goedkoper. Op latere leeftijd spaart men juist meer, omdat men voor een comfortabel pensioen meer spaargeld nodig heeft. Netto leidt een lager rendement op vermogen tot een lagere totale consumptie gedurende de gehele levensloop.

Ciurila, N. (2020) *The impact of a lower return on wealth on optimal wealth accumulation*. CPB Background Document, augustus.

## Wishful thinking

De huidige politiek op het gebied van milieu en ontwikkeling zou je kunnen karakteriseren als wishful thinking. Tot die conclusie komt Arsel na een beschouwing van het beleid dat nu gevoerd wordt om de Sustainable Development Goals te bereiken. Overheden zetten zowel in op vermindering van uitstoot als economische groei. Doordat het benodigde beleid voor deze doelen haaks op elkaar staat, worden effectieve maatregelen niet getroffen. Het belang van het klimaat moet boven dat van de economie worden gesteld om echte vooruitgang te bereiken. Enkel de erkennen van het klimaatprobleem is niet genoeg om het op te lossen.

Arsel, M. (2020) *The myth of global sustainability: environmental limits and (de) growth in the time of SDGs*. ISS Working Paper, 662. Te vinden op [repub.eur.nl](http://repub.eur.nl).



## Ecosysteemdiensten

Zowel de landbouw als de voedselconsumptie verduurzamt te langzaam om de achteruitgang te voorkomen van ecosysteemdiensten zoals schone lucht, bestuiving van planten en klimaatregulering. Door ontbossing en cultivatie neemt de capaciteit af van de natuur om deze diensten te leveren. Veerkamp et al. combineren twee modellen die de interactie simuleren tussen sociaal-economische ontwikkelingen en milieu. Hiermee tonen ze, rekening houdend met verschillende

## Betalingsbereidheid dierenwelzijn

Consumenten zijn wel degelijk bereid om meer te betalen voor een kip die een beter leven heeft gehad, zo blijkt uit onderzoek van de Autoriteit Consument & Markt. Met name de toenemende populariteit van kip met een 'Beter Leven Keurmerk' (BLK) of een keurmerk 'Biologisch' en de daling in de consumptie van kipfilet zonder marktbreed keurmerk wijzen daarop. De geschatte betalings-



## nsten in gevaar

scenario's, aan dat de innovatie in Europa te langzaam gaat op het gebied van duurzame landbouw en vermindering van vleesconsumptie. Er is ambitieuzer beleid nodig om het behoud van de ecosystemendiensten te kunnen waarborgen.

[Veerkamp, C.J., R.W. Dunford, P.A. Harrison et al. \(2020\) Future projections of biodiversity and ecosystem services in Europe with two integrated assessment models. \*Regional Environmental Change\*, 20\(103\). Te vinden op \[link.springer.com\]\(http://link.springer.com\).](#)

bereidheid voor BLK-kip lag fors boven de prijzen die consumenten daadwerkelijk hiervoor in 2014 betaalden. Dat is relevant omdat marktpartijen toen stelden dat kip met een beter welzijn alleen met (verboden) onderlinge prijsafspraken te verkopen zou zijn.

[ACM \(2020\) Welzijn kip van nu en 'Kip van Morgen'. ACM Notitie, 13 augustus.](#)

### Baanpolarisatie

Immateriële technologische ontwikkelingen, zoals aan R&D gerelateerde innovaties, zijn in het voordeel van hooggeschoolden. Deze ontwikkelingen verhogen aanzienlijk de gemiddelde lonen voor hooggeschoolde arbeid ten opzichte van laaggeschoolde arbeid. Dit vinden Gravina en Foster-McGregor aan de hand van een empirische analyse van zes sectoren in achttien hoogontwikkelde Europese economieën over de periode 2008–2017. Betere baanbescherming helpt om deze verschillen te verkleinen. Daarnaast suggereren bevindingen dat, om baanpolarisatie te verminderen, beleidsmakers zouden moeten investeren in onderwijs en vaardigheidstrainingen voor laaggeschoolde werknemers.

[Gravina, A.F. en N. Foster-McGregor \(2020\) \*Automation, globalisation and relative wages: an empirical analysis of winners and losers\*. UNU-MERIT Working Paper, 2020-040. Te vinden op \[www.merit-uni.edu\]\(http://www.merit-uni.edu\).](#)

### Inflatieverwachtingen

Goed verankerde inflatieverwachtingen zorgen voor een stabiele prijsontwikkeling, omdat tijdelijke prijsveranderingen dan niet zo doorwerken in de loon- en prijsvorming. De verwachte inflatie in de komende twee tot vijf jaar in het eurogebied is sinds de wereldwijde financiële crisis echter aanzienlijk minder verankerd geraakt. Dit vindt Möhrle op basis van gegevens van de *Survey of Professional Forecasters*. Vooral lage inflatieverwachtingen vormen een reëel risico. Het eurogebied zou terecht kunnen komen in een liquiditeitsval, gekenmerkt door een langdurig lage inflatie.

[Möhrle, S. \(2020\) \*New evidence on the anchoring of inflation expectations in the euro area\*. IFO Working Paper, 337-2020.](#)

## Pensioennudging

Keuze-architectuur heeft een significant effect op keuzes over pensioenopbouw. Het bieden van meer keuzevrijheid wat betreft pensioenopbouw kan de welvaart vergroten, maar het succes hangt wel af van in hoeverre mensen kiezen wat er bij hun financiële situatie past. In een keuze-experiment lieten Zijlstra et al. testpersonen kiezen tussen een premiestop, een extra inleg of geen verandering. De eerste geboden optie wordt zo'n tien procent vaker gekozen dan de overige. Bij een reeds ingevulde *default*-optie, wordt deze zelfs 22 procent meer gekozen. Door de presentatie van de opties af te laten hangen van de financiële situatie van mensen, kan er een duwtje in de goede richting gegeven worden, waardoor de welvaart toeneemt.

[Zijlstra, W., J. de Bresser en M. Knoef \(2020\) \*Keuzes tijdens de pensioenopbouw: de effecten van nudging met volgorde en standaardopties\*. Netspar Design Paper, 157.](#)



## Activerend algoritme

Het inzetten van algoritmes bij het toebeden van trainingen aan werklozen kan de efficiëntie van deze trainingen tot twintig procent verhogen. Cockx et al. passen *machine learning* toe op Belgische data over werklozen, voor en na het ondergaan van drie verschillende trainingen. Uit die data blijkt dat recente immigranten het meeste profijt van de trainingen hebben, en dat korte trajecten efficiënter zijn dan lange. Het algoritme gebruikt deze data om werklozen beter te kunnen koppelen aan de training die bij hen past. Hierdoor neemt de tijd dat ze gemiddeld werkloos zijn af.

[Cockx B., M. Lechner en J. Bollens \(2020\) \*Priority to unemployed immigrants? A causal machine learning evaluation of training in Belgium\*. ROA Research Memorandum, 2020/6.](#)



# Boter bij de

**D**e regionale corona-aanpak is mislukt. Na maanden proberen om de verantwoordelijkheid voor de coronabestrijding bij de veiligheidsregio's neer te leggen, besloot het kabinet op 28 september dat de teugels toch landelijk aangehaald moesten worden. En op 30 september en 1 oktober gebeurde dat nog eens, maar nu met mondkapjes. Regionale experimenten en de lessen daaruit ten spijt kwam er een landelijke plicht, want 'anders snappen de mensen het niet meer'. Over het tegenargument, dat de aard van het probleem per regio verschilde en dat de maatregelen daarop afgestemd dienden te worden, werd heen gestapt.

Hoe anders is dat bij het regionaal economisch beleid. Ieder van de veertig Nederlandse economische kernregio's voert net een ander beleid. Het gaat om beleid dat ertoe doet, niet alleen voor bedrijven, maar ook voor jongeren (welke opleidin-

gen worden er aangeboden), voor reizigers (hoe is de regio ontsloten) en voor iedereen die geïnteresseerd is in de leefbaarheid van zijn stad of dorp.

Er zijn drie belangrijke redenen dat we accepteren, en zelfs toejuichen, dat regionaal economisch beleid er in iedere regio net anders uitziet. Ten eerste omdat economisch beleid dat per regio verschilt, tot diversiteit op landelijk niveau leidt. Economische diversiteit is dus nuttig. Figuur 1 illustreert dat aan de hand van de ervaringen uit de crisis van 2008. EU-lidstaten met een lagere sectorconcentratie deden het gemiddeld genomen beter. Jan Peter van der Toren en Elmar Cloosterman laten hetzelfde zien binnen regio's in Nederland. Spreid je kansen.

## Data van eurostat, eigen bewerking

Ten tweede omdat niet voor iedere economische regio het doel hetzelfde hoeft te zijn. Dat Noord-Drenthe, en niet Amsterdam, de welvarendste regio van Nederland is, leidt ieder jaar bij de publicatie van de Monitor Brede Welvaart weer tot gefronste wenkbrauwen (Aalder et al., 2019). Men is in Noord-Drenthe gezonder, het is daar veiliger en de inkomens zijn er gelijkjer verdeeld.

Voor de ene regio betekent meer welvaart simpelweg het nastreven van economische groei, voor de andere is leefbaarheid het criterium en een derde meet succes af aan de kansen en mogelijkheden die zij haar inwoners, ook voor de zwaksten, biedt. Goed weten wat je wil bereiken, is heel belangrijk. Anet Weterings, Edwin Buitelaar, Emil Evenhuis en Mark Thissen spellen in deze ESB de te maken keuzes uit.

En ten derde omdat de regionaal-economische verschillen tussen Nederlandse regio's de afgelopen jaren fors toegenomen zijn. Frits Oevering en Otto Raspe laten zien dat in steden, en dan vooral in de regio Amsterdam, de productie en werkgelegenheid sinds de jaren negentig fors zijn toegenomen, wat uiteraard tot een flinke welvaarts-groei heeft geleid. Gerben de Jong, Sandra Muilwijk-Vriend en

### Regionaal-economische verschillen fors toegenomen

FRITS OEVERING EN OTTO RASPE

456

### In de stad ontgroeien lage inkomens hun inkomenspositie minder vaak

GERBEN DE JONG, SANDRA MUILWIJK-VRIEND EN BAS TER WEEL

460

### Gevolgen en herstel van economische schok verschillen sterk per regio

JAN PETER VAN DER TOREN EN ELMAR CLOOSTERMAN

464

### Economisch beleid regio: naar een missie-gestuurde ecosysteembenadering

JAN JACOB VOGELAAR, ELMAR CLOOSTERMAN, ERIK STAM EN LEONIE OOSTERWAAL

468

### Het verbeteren van de brede welvaart in regio's vergt normatieve keuzes

ANET WETERINGS, EDWIN BUITELAAR, EMIL EVENHUIS EN MARK THISSEN

472

### Column: Lakmoesproef voor decentralisatiebeleid

HENRI DE GROOT

475



# regionale vis

Bas ter Weel tonen aan dat die groei gepaard ging met een afname van de relatieve inkomensmobiliteit, wat die welvaartsgroei voor de lagere inkomens weer deels teniet heeft gedaan.

Doordat regio's nu zo verschillen, is het verstandig om regionaal economisch beleid op maat te voeren. Goed regionaal economisch beleid kan wellicht een verschil maken: Jan Peter van der Toren en Elmar Cloosterman betogen dat regio's die breed inzetten op ondernemerschap, gemiddeld genomen veerkrachtiger zijn na economische tegenslag. De analyse van Oevering en Raspe onderstreept dit: het ondernemerschapsklimaat blijkt belangrijker dan de sectorstructuur.

Merk op: het belang van ondernemerschapsklimaat is breder dan lage lasten voor ondernemers en omvat ook scholing, infrastructuur en leefbaarheid. Dat je de regionale economie aan het groeien krijgt door dat allemaal samen op orde te krijgen, is de centrale claim uit de ecosysteembenadering die

Erik Stam en anderen in Nederland geïntroduceerd hebben (ESB, 2014). Jan Jacob Vogelaar, Elmar Cloosterman, Erik Stam en Leonie Oosterwaal bieden in hun bijdrage handvaten voor een praktische invulling voor de regionale beleidsmaker. Waar legt je de focus?

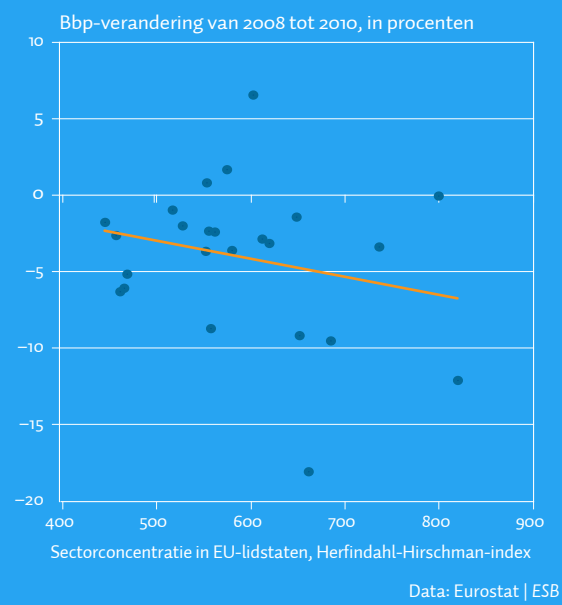
Ik hoop dat de regio's de komende jaren de mogelijkheid krijgen om deze vraag te beantwoorden. Doordat de regionale corona-aanpak is mislukt, zit Nederland nu in een tweede golf met waarschijnlijk een hele stevige economische crisis komend jaar. Henri de Groot, die in deze ESB de column schrijft, vreest daarbij voor het regionaal economisch beleid, omdat de budgetten van de regio's veel procyclischer zijn dan die van het Rijk en zij niet kunnen lenen.

Al te vaak zijn er de afgelopen jaren taken en bevoegdheden overgedragen aan de regio's. Wellicht is het nu tijd om daar ook de middelen bij te verstrekken. Dat is verstandig nationaal beleid.



## Lagere sectorconcentratie in EU-lidstaten gaat samen met minder bbp-verlies in de vorige crisis

FIGUUR 1



## Literatuur

Aalder, R., S. Hardeman en O. Raspe (2019) *Brede welvaart pas na tien jaar boven niveau van voor de economische crisis*. RaboResearch Special, 20 juni. Te vinden op [economie.rabobank.com](http://economie.rabobank.com).

ESB (2014) *Ecosystemen voor ondernemen*. ESB-Dossier 99(4698S).

**JASPER LUKKEZEN**

Hoofdredacteur  
[lukkezen@economie.nl](mailto:lukkezen@economie.nl)

# Regionaal-economische verschillen fors toegenomen

In de jaren tachtig floreerden de regio's Rotterdam en Den Haag, terwijl die van Amsterdam flinke economische problemen kende. Intussen lijken de rollen omgedraaid. Dit laat zien dat achter de macro-economische ontwikkelingen een flinke regionale dynamiek schuil gaat. Een analyse van de economische ontwikkeling van Nederlandse regio's sinds de jaren negentig.

## IN HET KORT

- Twee derde van de Nederlandse regio's zag hun aandeel in de nationale economie de afgelopen decennia afnemen.
- Het regionale ondernemersklimaat bepaalt een groter deel van de economische ontwikkeling dan de sectorstructuur.
- De grote verschillen vergen in alle regio's een regionaal-economisch beleid dat het macro-economische beleid aanvult.

## FRITS OEVERING

Econoom bij de Rabobank

## OTTO RASPE

Econoom bij de Rabobank

**W**ie in de jaren tachtig van de vorige eeuw in de regio's Rotterdam en Den Haag woonde, bevond zich in een economisch krachtig gebied. Woonde je toentertijd in Amsterdam dan heb je waarschijnlijk de economische problematiek waarin de stad zich bevond nog altijd scherp in het geheugen. Tegenwoordig zijn de rollen omgedraaid: de regio Amsterdam floreert, terwijl het zuidelijke deel van de Randstad qua aandeel in de economie is gekrompen (Raspe en Van den Berge, 2018). En zo zijn er nog talloze voorbeelden van goed en slecht presterende Nederlandse regio's.

Achter macro-economische ontwikkelingen gaat een grote regionale dynamiek schuil, voor een belangrijk deel ingegeven omdat economieën voor hun functioneren sterk van geografische omstandigheden afhankelijk zijn (Garretsen et al., 2013).

In dit artikel bekijken we hoe onze economie de afgelopen jaren in geografisch opzicht is veranderd, en proberen we inzicht te geven in waarom de ene regio economisch beter presteert dan de andere (zie kader 1 voor de regionale indeling die we hier hanteren).

We analyseren de werkgelegenheidsontwikkeling en de toegevoegde waarde over een periode van meer dan twintig jaar – van 1996 tot en met 2017 – aan de hand van statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Landelijk Informatiesysteem van Arbeidsplaatsen (LISA).

Het aandeel dat elke COROP-regio in de nationale economie heeft in termen van werkgelegenheid en toegevoegde waarde, en hoe dat over de tijd is veranderd, vormen belangrijke graadmeters voor de regionaal-economische ontwikkeling. Groei van de toegevoegde waarde zonder een werkgelegenheidstoename leidt tot ongelijkheid in de samenleving. Dit duidt erop dat de groei in de waarde van de voortgebrachte goederen en diensten ten goede komt van de kapitaalverschaffers, en niet van de bevolking. Omgekeerd wijst een werkgelegenheidsgroei, zonder vergelijkbare groei van de bruto toegevoegde waarde, op het achterblijven van de arbeidsproductiviteit, die van welvaart de grondslag vormt. In het uiterste geval zou deze groei dan betrekking hebben op 'hamburgerbanen', waarmee men niet in het levensonderhoud kan voorzien.

## De economie is ruimtelijk ongelijk verdeeld

Een eerste blik op de statistieken toont aan dat Nederlandse regio's aanzienlijk verschillen in hun werkgelegenheidsomvang, en in de waarde van hun geproduceerde goederen en diensten. Een groot deel van de werkgelegenheid en bruto toegevoegde waarde komt namelijk voor rekening van slechts enkele regio's. De economische *big five* – de regio's Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Zuidoost-Brabant (Eindhoven) – vormen samen ongeveer vijftig procent van onze economie. Dit geeft tegelijkertijd aan dat Nederland ook veel regio's kent met een economisch bescheiden omvang. Meer dan de helft van de regio's neemt tussen één en vier procent van het nationale verdienvermogen voor zijn rekening. Zuidoost- en Zuidwest-Drenthe, Zuidoost- en Zuidwest-Friesland, Zuidwest-Overijssel, maar ook Oost-Groningen en Flevoland, hebben alle zelfs minder dan één procent aandeel in de bruto toegevoegde waarde.

## Grotere regionaal-economische verschillen

De regionale verschillen zijn de afgelopen decennia groter geworden. Onze economie was in 1996 al ongelijk over de ruimte verdeeld: de concentratiegraad van de werkgele-

## Regionale indeling

### KADER 1

De in ons onderzoek gehanteerde regio-indeling gaat uit van de indeling van Nederland in veertig COROP-regio's. Deze regio's zijn in 1972 afgebakend aan de hand van de woon-werkrelaties tussen centrumsteden en hun ommelanden. COROP-regio's zijn nodale regio's, later verfijnd tot 52 COROP+-regio's.

De positie van een aantal toenmalige centrumsteden is de afgelopen decennia echter zwakker geworden, en enkele COROP-regio's behoren nu tot het omme-

land van een centrumstad binnen een andere regio. IJmond, Haarlem, Zaanstreek, Het Gooi en Vechtstreek, en Almere zijn sterk op Amsterdam georiënteerd; en Delfzijl en Noord-Drenthe op Groningen. Deze regio's zijn daarom ingevoegd bij de regio Amsterdam respectievelijk de regio Groningen.

Derhalve zijn er nog 34 regio's van de 40 over, waarvan we de economische groei over een langere periode hebben onder-

genheid was ruim tweemaal zo sterk als bij een gelijkmatige verdeling over de 34 regio's, en die van de bruto toegevoegde waarde 2,6 maal zo sterk. Die regionale variatie is de afgelopen twee decennia fors groter geworden: de concentratie van werkgelegenheid en bruto toegevoegde waarde namen sinds het midden van de jaren negentig toe met respectievelijk negen en acht procent.

De regio Amsterdam ging wat betreft zowel bruto toegevoegde waarde als werkgelegenheid aan kop qua stijging van het aandeel, op afstand gevolgd door Utrecht, Zuid-oost-Brabant, Rijnmond (Rotterdam) en een aantal regio's ten oosten van de Randstad (figuur 1a en 1b). De Noordvleugel van de Randstad (ruwweg de regio's Amsterdam en Utrecht), Brainport (Eindhoven), de Foodvalley (Ede-Wageningen) en de regio Noord-Overijssel (Zwolle) zijn belangrijke motoren in onze economie geworden.

Daar staat tegenover dat twee derde van de regio's hun aandeel in het nationale totaal zagen afnemen. Opvallend is dat de regio Den Haag, zowel qua aandeel in de bruto toegevoegde waarde als qua aandeel in de werkgelegenheid, flink inlevert. In de andere regio's in de Zuidvleugel van de Randstad nam met name de bruto toegevoegde waarde af. Verder wisten ook Zuid- en Noord-Limburg, Noord-Friesland, Zeeuws-Vlaanderen en de Achterhoek het groeitempo van de succesregio's elders in het land niet bij te houden. Hun aandeel in de economie kromp zowel in termen van werkgelegenheid als van toegevoegde waarde.

In het algemeen zien we dat de perifere delen van het land hun aandeel in de economie verliezen, terwijl de stedelijke regio's triomferen. Maar de triomf van de stad geldt niet overal. Naast de regio Den Haag is ook Arnhem/Nijmegen een voorbeeld van een stedelijke regio die haar aandeel in de economie zag dalen.

Dat onze economie de afgelopen decennia voor een belangrijk deel onder stedelijke omstandigheden floreerde, betekent overigens niet dat op die plekken alle economische sectoren even hard gegroeid zijn. Figuur 2 laat de correlatie zien tussen de dichtheid van economische activiteiten en de banengroei en groei van de toegevoegde waarde per sector. In de dienstverlening is de invloed van economische dichtheid of ruimtelijke nabijheid in het algemeen wat sterker dan in de productiesectoren, met uitzondering van de bouwnijverheid. In landbouw, industrie en delfstoffenwinning is de ontwikkeling van de werkgelegenheid juist zwakker naarmate de dichtheid hoger is.

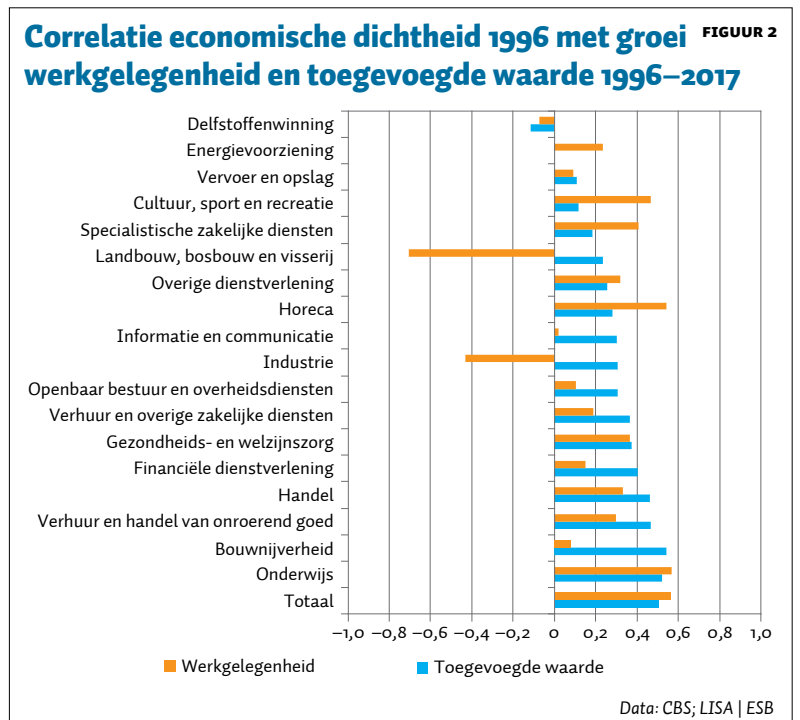
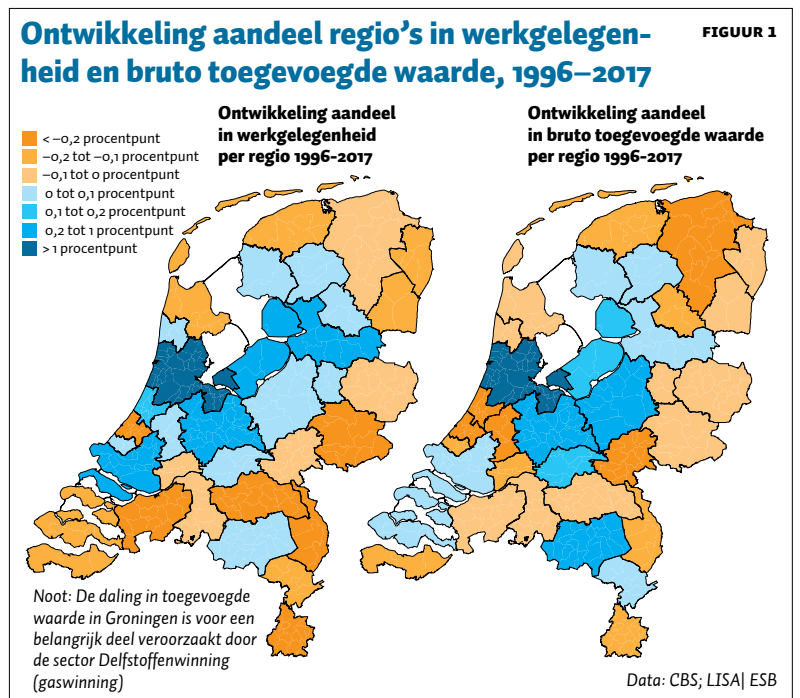
**Ligt niet aan sectorstructuur**

Regionale verschillen in economische ontwikkeling kunnen het gevolg zijn van verschillen in de aard van de economische activiteiten – de economische structuur. Immers, economische activiteiten verschillen doorgaans in ontwikkelingstempo. Zo is in de afgelopen decennia de productiewaarde en werkgelegenheid in de meeste dienstverlenende sectoren veel sterker toegenomen dan in de productie-sectoren en logistiek. Regio's waarin de dienstverlening gedurende de jaren negentig een groot aandeel in de economie had, mochten hierdoor een hoger groeitempo verwachten dan regio's waarin dit aandeel kleiner was.

Het is dus belangrijk om de invloed die de sectorstructuur uitoefent op de economische ontwikkeling te schei-

den van de invloed die regionale omstandigheden hebben. Dat kan met behulp van een *shift-share*-analyse worden bepaald. Met zo'n analyse wordt de totale groei van een regio gesplitst in enerzijds de groei die het gevolg is van de sectorsamenstelling van een regio (*share* genoemd), en anderzijds de groei die het gevolg is van het regionale ondernemerschapsklimaat (*shift* genoemd) (Stevens en Moore, 1980).

De figuren 3a en 3b laten per COROP-regio zien wat de invloed van de sectorstructuur en van het ondernemerschapsklimaat is in de totale groei. Het regionale ondernemerschapsklimaat blijkt over het algemeen belangrijker dan de sectorstructuur.





De sectorstructuur lijkt ook indirect maar beperkt van invloed. De dienstverlening was in de jaren negentig al sterk regionaal geconcentreerd, wat betekent dat de economische structuur in driekwart van de regio's dus toen al ongunstig was. Dat lijkt de analyse echter nauwelijks te beïnvloeden: er was in 1996 namelijk zo goed als geen relatie tussen het groeitempo van de werkgelegenheid of de bruto toegevoegde waarde en de economische structuur van een regio.

### Determinanten ondernemersklimaat

De regionale ontwikkeling wordt dus vooral door het regionale ondernemersklimaat en niet door de sectorstructuur gestuurd. Een krachtig ondernemersklimaat kan voortkomen uit agglomeratie- of clustervoordelen – voordelen door de nabijheid tot andere of soortgelijke en samenwerkende bedrijven, maar ook uit fysieke voordelen die voortkomen uit een goede bereikbaarheid of ligging ten opzichte van andere regio's. Ook de nabijheid tot kennisinstituten en de aantrekkelijkheid van de woon- en werk-omgeving kan een rol spelen (Raspe et al., 2017).

Om te zien wat de kracht van het ondernemersklimaat verklaart, hebben we regressieanalyses gedaan met het regionale ondernemersklimaat – de voor sectorsamenstelling gecorrigeerde variatie in regionale ontwikkeling (de *shift*) van de werkgelegenheid – als afhankelijke variabele. De regionale variatie in het ondernemersklimaat wordt voor iets meer dan de helft verklaard ( $R^2 = 0,56$ ) door

de omvang van de regionale werkgelegenheid (omvang en economische dichtheid zijn sterk gecorreleerd op de schaal waarop onze analyse gedaan is, daarom nemen we ze samen), de ligging van de regio's en de specialisatiegraad van de regionale economie. Als we het ondernemersklimaat in termen van toegevoegde waarde als afhankelijke variabele nemen, is de 'omvang en dichtheid' van de werkgelegenheid de enige verklarende factor ( $R^2 = 0,33$ ).

De invloed van deze factoren op de regionale variatie in ondernemersklimaat wordt getoond in figuur 4. Omvang (plus dichtheid) en ligging zijn beide even belangrijk voor de werkgelegenheidsontwikkeling in een regio. Het belang van de ligging ten opzichte van andere regio's – het werkgelegenheidspotentieel in de figuur – duidt erop dat regio's economisch niet alleen profiteren van hun eigen agglomeratievoordelen, maar ook kunnen profiteren van de kracht van hun burens (ook wel 'borrowed size' genoemd). Tot slot maakt ook variatie in economische activiteiten – de specialisatiegraad – wat uit.

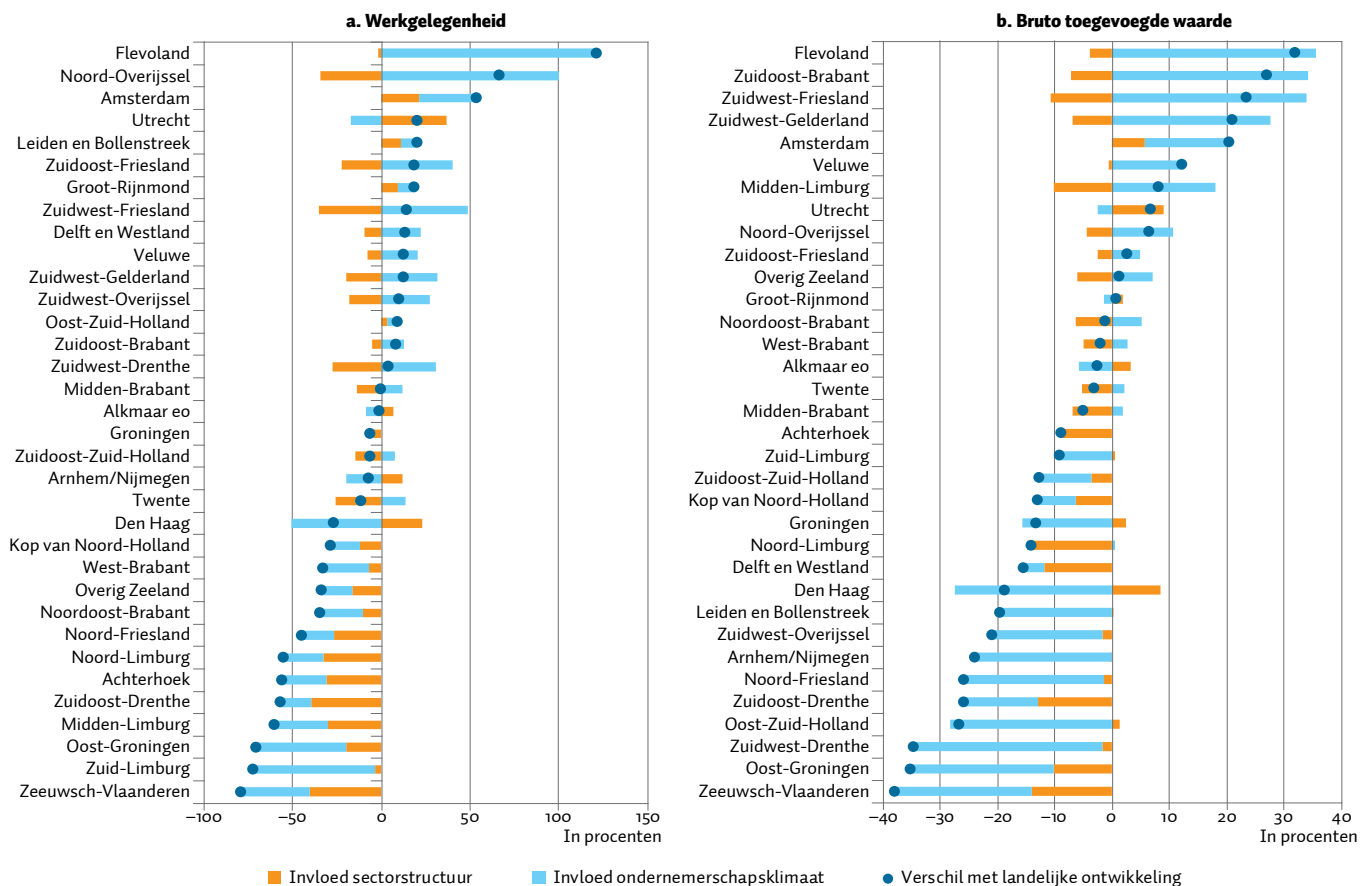
Al met al nam in grote, centraal gelegen regio's met een gevarieerde economie de werkgelegenheid sterker toe dan in kleinere, perifeer gelegen regio's met een gespecialiseerde economie.

### Type regio's

Op grond van het voor sectorsamenstelling gecorrigeerde groeitempo van de bruto toegevoegde waarde en de werk-

Ontwikkeling werkgelegenheid en bruto toegevoegde waarde, 1996–2017

FIGUUR 3



Data: CBS; LISA | ESB

gelegenheid zijn regio's met behulp van een clusteranalyse in groepen in te delen. Op basis van de scores op het ondernemerschapsklimaat, geeft figuur 5 vier typen regio weer. De donkerblauwe regio's in de Noordvleugel van de Randstad hebben de afgelopen decennia een zeer forse toename vertoond van de bruto toegevoegde waarde en werkgelegenheid. Rijnmond, Den Haag en een groot aantal regio's ten oosten van de Randstad (lichtblauw) kenden een wat minder forse groei op beide aspecten, maar de ondernemerschapcondities zijn er dus over het algemeen wel goed.

De licht- en donkeroranje regio's zijn de gebieden waarin het ondernemerschapsklimaat een negatieve impact heeft gehad op de groei van werkgelegenheid en toegevoegde waarde. Het zijn de regio's in de periferie van Nederland, en in iets mindere mate ook Leiden en Bollenstreek, Oost-Zuid-Holland, Zuidoost-Zuid-Holland, en Arnhem/Nijmegen.

### Noodzaak van regionaal-economisch beleid

Achter de macro-economische ontwikkelingen schuilt een grote regionale dynamiek. Er zijn forse verschillen tussen de Nederlandse regio's wat betreft de omvang en ontwikkeling van de economie: ongeveer een derde van de regio's is veel belangrijker geworden in de totale economie, terwijl twee derde aan belang heeft verloren.

Deze verschillen tussen regio's vragen om specifiek regionaal-economisch beleid. Bij groeiregio's zou beleid gericht moeten zijn op het verder faciliteren van de groeipotentie, en op het wegnemen van de negatieve effecten die met deze groei samenhangen – denk aan files, tekorten aan bedrijfs- en woninglocaties en tekorten aan geschikte arbeid.

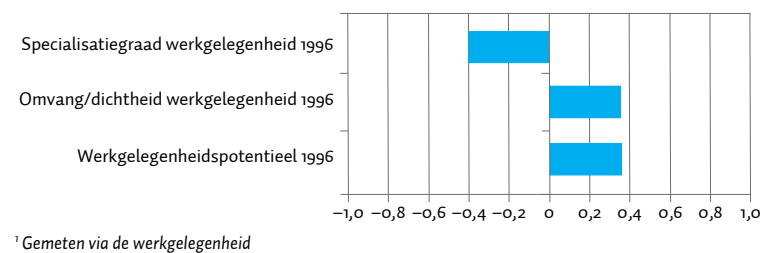
Bij achterblijvende regio's is het belangrijk te duiden waarom de groei achterblijft. In veel gevallen speelt het regionaal ondernemerschapsklimaat een belangrijkere rol dan de sectorstructuur. Dat betekent dat nationale én regionale beleidsmakers zich kunnen richten op regionale factoren die van belang zijn voor de economische ontwikkeling.

Bij pogingen om het ondernemerschapsklimaat te beïnvloeden past een zeker realisme. De regionale groei wordt voor een aanzienlijk deel verklaard door agglomeratievoordelen. De economische dichtheid van een regio kan echter niet of nauwelijks worden beïnvloed, zeker niet op korte termijn. Regionale beleidsmakers kunnen wel proberen om te sturen via de diversiteit – een andere factor die het ondernemerschapsklimaat beïnvloedt. Diversifiëren op basis van bestaande sterkten in de economische structuur kan bijvoorbeeld een succesvolle strategie zijn om regio's op nieuwe groeipaden te krijgen (Raspe et al., 2017). Figuur 2 laat daarbij bijvoorbeeld zien welke sectoren in hun groei sterk gecorreleerd zijn met dichtheid van economische activiteit en welke niet.

In regio's met een geringe omvang van de economie, een laag of negatief groeitempo en een slecht ondernemerschapsklimaat is het de vraag of groei nastreven wel het doel zou moeten zijn. Het borgen van de 'brede welvaart' past hier wellicht beter (Aalders et al., 2019). Bij brede welvaart gaat het bijvoorbeeld om (het op peil houden van) de woonkwaliteit of het voorzieningenniveau. Hier speelt ook de vraag of de ligging van een regio gunstig is om de nabijgelegen groeipolen gemakkelijk te kunnen bereiken.

### Regressieresultaten: Effect op regionaal ondernemerschapsklimaat<sup>1</sup>, 1996–2017

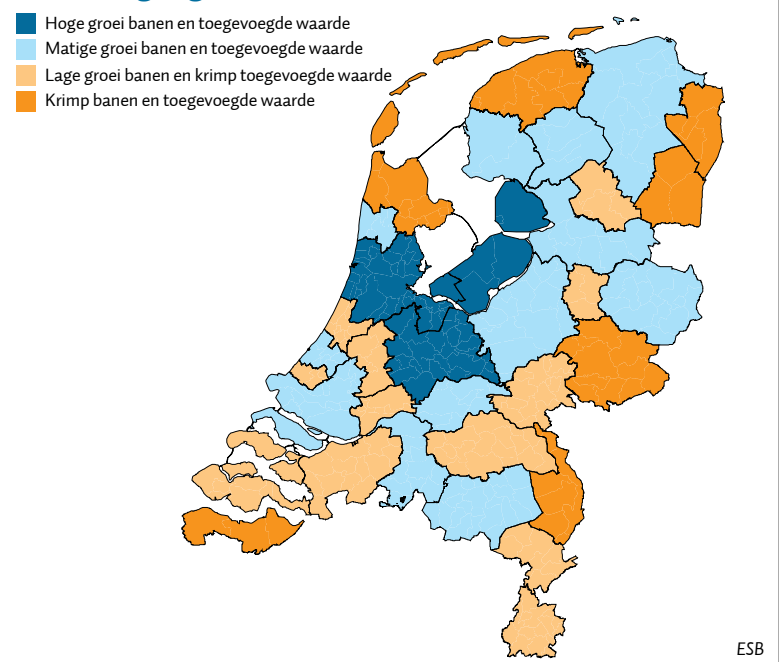
FIGUUR 4

<sup>1</sup> Gemeten via de werkgelegenheid

ESB

### Clustering regio's

FIGUUR 5



ESB

Een laatste aspect waar regio's op kunnen sturen, is de ontwikkeling van de toegevoegde waarde en werkgelegenheid en het verschil daartussen. Vanuit een welvaartspectief zouden werkgelegenheid en toegevoegde waarde zich gelijk moeten ontwikkelen, omdat welvaart anders niet bij de werkenden terecht komt, of omdat de arbeidsproductiviteit achterblijft. Met ondernemerschap- of arbeidsmarktbeleid kunnen regio's op beide aspecten beleid voeren om zo de regionaal-economische ontwikkeling in de gewenste richting te sturen.

### Literatuur

Aalders, R., B. van Bavel, S. Hardeman et al. (2019) *Brede welvaart pas na tien jaar boven niveau van voor de economische crisis*. Utrecht: RaboResearch / Universiteit Utrecht. Te vinden op [www.uu.nl](http://www.uu.nl).

Garretsen, H., P. McCann, R. Martin en P. Tyler (2013) *The future of regional policy*. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 6(2), 179–186.

Raspe, O. en M. van den Berge (2018) *Regionaal-economische groei in Nederland: een typologie van regio's*. PBL-publicatienummer 2828.

Raspe, O., M. van den Berge en T. de Graaff (2017) *Stedelijke regio's als motoren van economische groei*. PBL-publicatienummer 2901.

Stevens, B.H. en C.L. Moore (1980) *A critical review of the literature on shift-share as a forecasting technique*. *Journal of Regional Science*, 20(4), 419–437.

# In de stad ontgroeien lage inkomens hun inkomenspositie minder vaak

Personen met een laag inkomen maken een grotere kans om ook in de toekomst een laag inkomen te hebben. Maar verschilt die kans tussen woongebieden en ten opzichte van vroeger? Een analyse van de inkomensmobiliteit van personen die zich tussen 2003 en 2017 in de onderste drie inkomensdecilen bevonden.

## IN HET KORT

- De kans om aan een laag inkomen te ontgroeien, is tussen 2003 en 2017 licht afgenomen.
- Het gebrek aan opwaartse mobiliteit komt mede doordat personen met een laag inkomen in een negatieve spiraal belanden.
- Met name in stedelijke gebieden is het voor lage inkomens moeilijker geworden om een hogere inkomenspositie te bereiken.

## GERBEN DE JONG

Onderzoeker bij SEO Economisch Onderzoek

## SANDRA MUILWIJK-VRIEND

Senior onderzoeker bij Atlas voor gemeenten

## BAS TER WEEL

Directeur van SEO Economisch Onderzoek en hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam

Dit onderzoek is mede mogelijk gemaakt door de Goldschmeding Foundation

Onderzoek naar sociale mobiliteit staat de laatste tijd zowel nationaal als internationaal sterk in de belangstelling (ESB, 2019). De focus ligt hierbij vaak op de *intergenerationele* mobiliteit, oftewel de mogelijkheid voor kinderen om de sociaal-economische positie van hun ouders te overtreffen. Om een completer beeld te krijgen, is het echter van belang ook te kijken naar de kansen om gedurende het werkzame leven de maatschappelijke ladder te kunnen beklimmen – de zogenoemde *intragenerationele* mobiliteit.

Een algemene bevinding in de empirische studies naar intragenerationele inkomensmobiliteit is dat personen die nu een laag inkomen hebben, ook een grotere kans hebben op een laag inkomen in de toekomst (Cappellari en Jenkins, 2002; Biewen, 2009; Vriend et al., 2017). Die grotere kans suggereert dat het moeilijk is om vanuit een laag inkomen een hogere positie in de inkomensverdeling te bereiken.

Sinds Heckman (1981a; 1981b) is bekend dat er twee mogelijke redenen zijn voor dit gebrek aan opwaartse mobiliteit voor personen aan de onderkant van de inkomensverdeling. Enerzijds kunnen personen bepaalde achtergrondkenmerken hebben die samenhangen met het hebben van een laag inkomen, bijvoorbeeld omdat deze kenmerken het vinden van een baan bemoeilijken. Het kan hierbij gaan om zowel eenvoudig te observeren kenmerken zoals opleidingsniveau, migratieachtergrond en gezinssitu-

atie, als minder makkelijk observeerbare kenmerken zoals motivatie, interpersoonlijke vaardigheden en het sociale netwerk.

Anderzijds kan een gebrekkige mobiliteit het directe gevolg zijn van een verblijf aan de onderkant van de inkomensverdeling. Dat verblijf kan bijvoorbeeld leiden tot een verlies aan motivatie, achteruitgang in vaardigheden of verkleining van het sociale netwerk. In de literatuur staat dit effect bekend als *staatafhankelijkheid*.

In welke mate er sprake is van een effect van achtergrondkenmerken of een effect van staatafhankelijkheid is van groot belang voor de te maken beleidskeuzes. Als het gaat om staatafhankelijkheid, is het zaak om te voorkomen dat personen met een (tijdelijk) laag inkomen in een negatieve spiraal terecht komen. Zo'n spiraal kan immers leiden tot een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en een verdere versmalling van het sociale netwerk, en bovendien heeft het negatieve maatschappelijke gevolgen, zoals een toenemend gebruik van sociale voorzieningen en hogere uitkeringslasten.

Om zo'n negatieve spiraal te voorkomen, moet beleid erop gericht zijn om mensen vroegtijdig uit een situatie met een laag inkomen te halen. Wanneer het gebrek aan opwaartse mobiliteit samenhangt met achtergrondkenmerken, kan het beleid daarentegen beter gericht zijn op het vergroten van de kansen voor groepen met dergelijke achtergrondkenmerken.

Veel onderzoek naar de persistentie van lage inkomens is gebaseerd op relatief kleine steekproeven, en richt zich op een beperkte tijdsperiode (tabel 1). Deze onderzoeken laten zien dat er inderdaad sprake is van een grote mate van staatafhankelijkheid aan de onderkant van de inkomensverdeling. De analyses in deze onderzoeken zijn doorgaans gebaseerd op schattingen van de gemiddelde staatafhankelijkheid in een bepaalde periode en in een bepaald land. Voor een beter toegespitst beleid is het van belang om ook kennis te hebben van de regionale verschillen en tijdstrend wat betreft *staatafhankelijkheid* – dat is de focus van dit artikel.

## Data

Voor dit onderzoek hebben we de beschikking over inkomensgegevens van *alle* Nederlanders gedurende de periode 2003 tot en met 2017. Het grote aantal observaties en de lange tijdsperiode stelt ons in staat om de staatafhankelijkheid uit te splitsen naar jaren, om een onderscheid te maken



tussen stedelijke en niet-stedelijke gebieden, en om de provincies met elkaar te vergelijken. Op deze manier worden de patronen in inkomenspersistentie en staatafhankelijkheid over de tijd en ruimte inzichtelijk.

We maken gebruik van inkomensgegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Deze data bevatten de persoonlijk inkomen van alle Nederlanders die in de Basisregistratie Personen zijn ingeschreven. We analyseren een omvangrijke steekproef uit 2003 van Nederlanders in de leeftijd van 30 tot en met 49 jaar, en volgen hen over een periode van vijftien jaar. Dat levert een database van zeven miljoen waarnemingen op.

De modellen voor het berekenen van staatafhankelijkheid vereisen een gebalanceerd panel, waardoor uitsluitend de in ieder jaar geobserveerde personen in de analyses kunnen worden meegenomen. De geselecteerde personen vallen gedurende de hele periode in principe onder de beroepsgeschikte bevolking, waardoor eventuele bewegingen in en uit een lage inkomenssituatie niet veroorzaakt worden door bijvoorbeeld een overgang van studeren naar een baan of het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.

Hoewel staatafhankelijkheid theoretisch gezien op elke plek in de inkomensverdeling een rol kan spelen, kijken we specifiek naar de onderste drie decielen van de verdeling (hierna: laag inkomen). Personen in deze categorie hebben een persoonlijk inkomen tot ongeveer 20.000 euro. Binnen deze groep vallen onder andere bijstandsgerechtigden, parttimers, werknemers met een inkomen op minimumloonniveau, zzp'ers met een laag inkomen en personen zonder inkomstenbron. Figuur 1 toont de verdeling van de persoonlijke inkomens in 2003. Deze verdeling blijft globaal gezien onveranderd over de verschillende jaren van de steekproefperiode.

## Methodologie

Voor het berekenen van de persistentie aan de onderkant van de inkomensverdeling kijken we, wat betreft de kans op een laag inkomen, naar het verschil tussen personen die in het voorgaande jaar een laag inkomen hadden en personen die dat toen niet hadden. We maken daarbij onderscheid tussen de verschillen die samenhangen met achtergrondkenmerken, en de verschillen veroorzaakt door staatafhankelijkheid.

De totale inkomenspersistentie (het gecombineerde effect van achtergrondkenmerken en staatafhankelijkheid) berekenen we door de indicator voor een laag inkomen in het *huidige jaar* te regresseren op een indicator voor een laag inkomen in het *voorgaande jaar*. We doen dit in de vorm van een *dynamic probit model*, zie kader 1 voor de technische details.

Vervolgens simuleren we aan de hand van het geschatte regressiemodel twee kansen: de kans op een laag inkomen, gegeven een laag inkomen in de vorige periode; en de kans op een laag inkomen, gegeven *geen* laag inkomen in de vorige periode.

Het verschil tussen deze twee kansen biedt een schatting van de totale persistentie aan de onderkant van de inkomensverdeling, ongeacht of deze persistentie veroorzaakt wordt door achtergrondkenmerken dan wel door staatafhankelijkheid.

Voor het berekenen van de staatafhankelijkheid voegen we zowel de geobserveerde kenmerken als een *random effect* voor de niet-geobserveerde kenmerken toe aan het regressiemodel. We schatten dan de zogenoemde *dynamic correlated-effects probit*-modellen, zie kader 1 voor de technische details. De geobserveerde kenmerken die we meenemen zijn geslacht, leeftijd, opleiding, migratieachtergrond, huishoudsamenstelling en woonomgeving.

Aan de hand van dit regressiemodel simuleren we wederom de kansen op een laag inkomen, gegeven respectievelijk wel of niet een laag inkomen in de vorige periode. Het verschil tussen deze twee kansen geeft een schatting van de staatafhankelijkheid. Om te onderzoeken of de mate van staatafhankelijkheid in Nederland de afgelopen vijftien jaar gelijk is gebleven, of gestegen of gedaald is, staan we toe dat de coëfficiënt van de indicator voor een laag inkomen in het voorgaande jaar over de jaren varieert.

## Ontwikkeling inkomenspersistentie

Figuur 2 toont per jaar onze schattingen voor de totale inkomenspersistentie, onderverdeeld naar het effect van achtergrondkenmerken en staatafhankelijkheid. De totale kans op een laag inkomen voor personen die in het voor-

**Bestaande studies naar staatafhankelijkheid in lage inkomens**

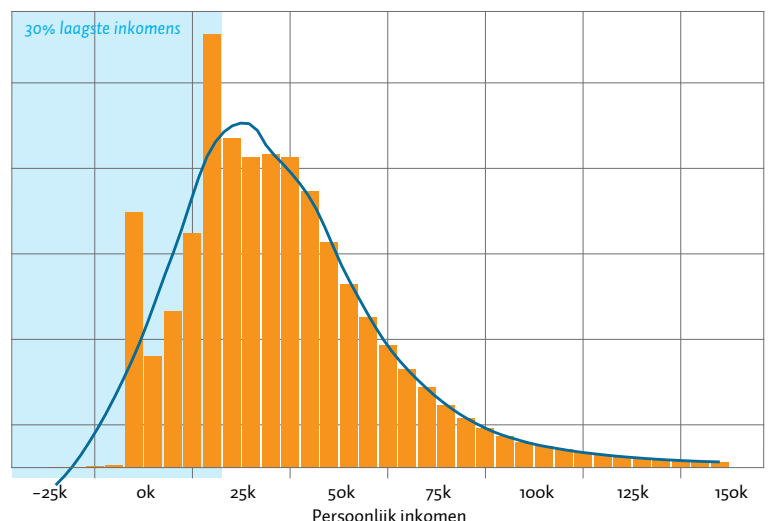
TABEL 1

Studie	Land	Periode	Steekproef
Weber (2002)	Oostenrijk	1986–1998	43.078 personen tussen de 16 en 64 jaar
Cappellari en Jenkins (2002, 2004)	Groot-Brittannië	1991–1999	9.279 personen tussen de 20 en 59 jaar
Stewart (2007)	Groot-Brittannië	1991–1996	4.739 personen
Biewen (2009)	Duitsland	2000–2006	3.952 mannen tussen de 26 en 65 jaar
Vriend et al. (2017)	Nederland	2001–2014	49.449 huishoudens

ESB

**Verdeling persoonlijk inkomen in 2003; personen 30–49 jaar**

FIGUUR 1



Data: CBS | ESB

## Technische toelichting op de gebruikte modelspecificaties

KADER 1

In het *dynamic probit model* is de kans op een laag inkomen,  $y_{it}$ , een functie van de inkomenspositie in het vorige jaar,  $y_{it-1}$ :

$$P(y_{it} = 1 | y_{it-1})$$

In het *dynamic correlated-effects probit model* maken we onderscheid tussen de invloed van achtergrondkenmerken en staatafhankelijkheid door het toevoegen van geobserveerde kenmerken,  $x_{it}$ , een individueel-specifiek niet-geobserveerd random effect,  $c_i$ , en een algemene tijdstrend,  $\eta_t$ :

$$P(y_{it} = 1 | y_{it-1}, x_{it}, c_i, \eta_t)$$

Net als in Wooldridge (2005) corrigeren we

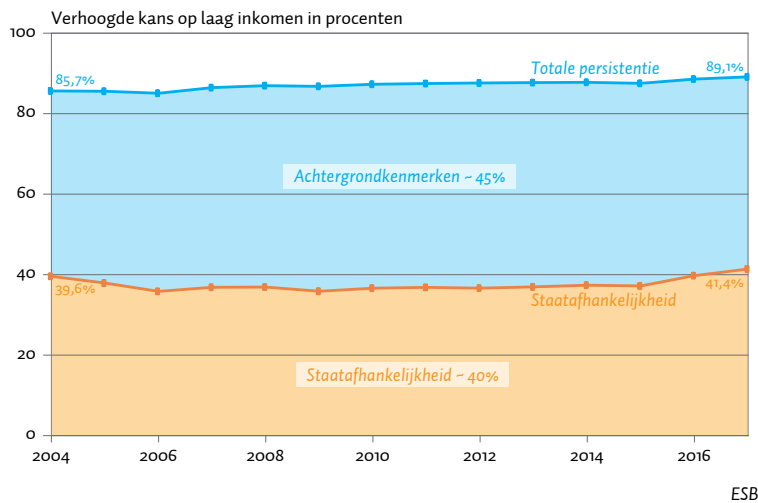
voor correlaties tussen deze geobserveerde kenmerken en het niet-geobserveerde random effect, door het meenemen van de tijdsgemiddelden van de achtergrondkenmerken,  $\bar{x}_i$ . Tot slot corrigeren we voor het feit dat personen die in 2003 een laag inkomen hadden, geen willekeurige steekproef van de totale bevolking vormen, met het meenemen van de inkomenspositie in het eerste jaar van onze data,  $y_{i0}$ . De uiteindelijke te schatten regressievergelijking ziet er daarmee als volgt uit:

$$P(y_{it} = 1 | y_{it-1}, x_{it}, c_i, \eta_t, y_{i0}, \bar{x}_i) = \Phi(y_{it-1} \lambda + x_{it} \beta + c_i + \eta_t + y_{i0} \gamma + \bar{x}_i \theta)$$

waarbij  $\Phi$  de standaardnormale cumulatieve verdelingsfunctie is.

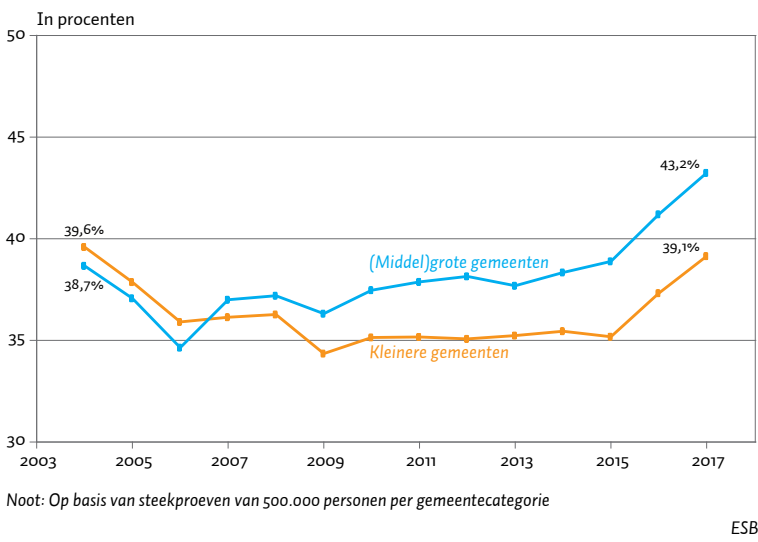
## Inkomenspersistentie: de effecten van achtergrondkenmerken en staatafhankelijkheid

FIGUUR 2



## Staatafhankelijkheid in (middel)grote gemeenten en kleinere gemeenten

FIGUUR 3



gaande jaar ook al een laag inkomen hadden, is tussen de 85 en 90 procentpunten groter dan de kans op een laag inkomen van personen die in het voorgaande jaar geen laag inkomen hadden.

Gemiddeld blijkt iets minder dan de helft van deze toename in de kans op een laag inkomen toe te schrijven te zijn aan staatafhankelijkheid. Het overige gedeelte is gelateerd aan achtergrondkenmerken die samenhangen met het hebben van een laag inkomen.

Onze schattingen van de invloed van staatafhankelijkheid zijn hoger dan de schattingen van onder meer Cappellari en Jenkins (2004), Biewen (2009) en Vriend et al. (2017). Dit is deels te verklaren door de focus op persoonlijke inkomens, waardoor partnerinkomens en inkomens uit vermogen buiten beschouwing worden gelaten.

Wat opvalt is dat zowel de totale inkomenspersistentie als de staatafhankelijkheid is toegenomen over de steekproefperiode. Deze stijgende trends zijn statistisch significant. In potentie kunnen deze tijdstrends ook worden verklaard door het ouder worden van de personen in de steekproef, hoewel we dezelfde trends vinden in de additionele analyses waarin we voor dit leeftijdseffect controleren door toe te staan dat de staatafhankelijkheid varieert over de leeftijd van personen.

Het lijkt de laatste jaren dus moeilijker geworden om aan het onderste gedeelte van de inkomensverdeling te ontsnappen. Het is opvallend dat onze analyse suggereert dat deze trend net na de crisisjaren is aangevangen, aangezien men zou verwachten dat er bij een aantrekkende economie juist kansen ontstaan voor personen die normaliter moeilijker aan een baan komen. Maar de inkomensmobiliteit is dus juist afgenomen.

Let wel: het gaat hier om de relatieve positie binnen de inkomensverdeling. Het zou dus kunnen dat het absolute inkomen van personen in de onderste drie decielen van de inkomensverdeling is toegenomen, maar dat het tegelijkertijd moeilijker is geworden om te stijgen naar een hogere relatieve inkomenspositie.

## Regionale verschillen

Naast de ontwikkeling over de tijd kijken we ook naar de regionale verschillen. Deze verschillen onderzoeken we door de regressiemodellen apart te schatten voor inwoners van stedelijke en niet-stedelijke gemeenten, individuele provincies en een combinatie van beide.

Figuur 3 laat zien dat de staatafhankelijkheid vooral stijgt in grote en middelgrote steden (de gemeenten die behoren tot de G4 en de G40). In deze steden is de staatafhankelijkheid vanaf 2004 met bijna vijf procentpunten toegenomen, terwijl de staatafhankelijkheid in kleinere gemeenten zo goed als onveranderd is gebleven.

Een vergelijkbaar patroon zien we op provincieniveau (figuur 4): juist in de Randstad en de stedelijke provincies is de staatafhankelijkheid groter dan in de meer perifere provincies (figuur 4a). En dit terwijl het totale percentage personen met een laag inkomen in deze provincies relatief gezien juist lager is (figuur 4b).

De bevinding dat lage inkomens in stedelijke gebieden minder makkelijk stijgen qua inkomensverdeling, nuanceert het breed gedragen idee dat stedelijke gebieden

economisch gezien steeds verder wegdrijven van het platteland. Onze analyse laat zien dat lage inkomens weliswaar frequenter voorkomen buiten de stad, maar dat het de stedelijke inwoners met een laag inkomen zijn die vaker vast komen te zitten aan de onderkant van de verdeling. Mogelijk zit er in stedelijke gebieden een harde kern die niet weet mee te komen en die bij tegenslag sociaal en maatschappelijk dreigt af te haken. Deze bevinding kan het gevolg zijn van stedelijke factoren, zoals ruimere sociale voorzieningen (denk aan geestelijke gezondheidszorg, daklozenopvang en dergelijke), die deze mensen naar de stad trekken.

Een andere verklaring kan zijn dat deze gebieden kenmerken hebben die het risico op een negatieve spiraal verhogen (zoals meer segregatie, een kleinere middenklasse en minder sterke sociale structuren). Zo is de sociale controle en steun van omwonenden mogelijk beperkter in stedelijke gebieden, en zijn de sociale netwerken van deze groepen wellicht kleiner, waardoor mensen misschien minder makkelijk werk vinden.

Aanvullend onderzoek op een gedetailleerder ruimtelijk niveau, waarop het mogelijk is om van de gebieden kenmerken mee te nemen (gemeente of viercijferige postcode), kan helpen om de oorzaken van inkomenspersistentie en staatafhankelijkheid te onttrafen.

## Conclusie en discussie

Personen met een laag inkomen weten de laatste jaren minder goed te ontsnappen aan hun positie in de inkomensverdeling.

Juist op plekken waar het over het algemeen vrij goed gaat, lijken personen aan de onderkant van de inkomensverdeling vaker in een negatieve spiraal te raken. Deze lagere mobiliteit hangt voor een deel samen met de achtergrondkenmerken van degenen met een laag inkomen, maar ook is de staatafhankelijkheid toegenomen.

Mogelijk veroorzaken de betere economische omstandigheden, zowel over de tijd als de ruimte, een sterkere scheiding tussen degenen die de toegenomen kansen, zoals meer werkgelegenheid, wel pakken en hen die deze kansen niet weten te benutten.

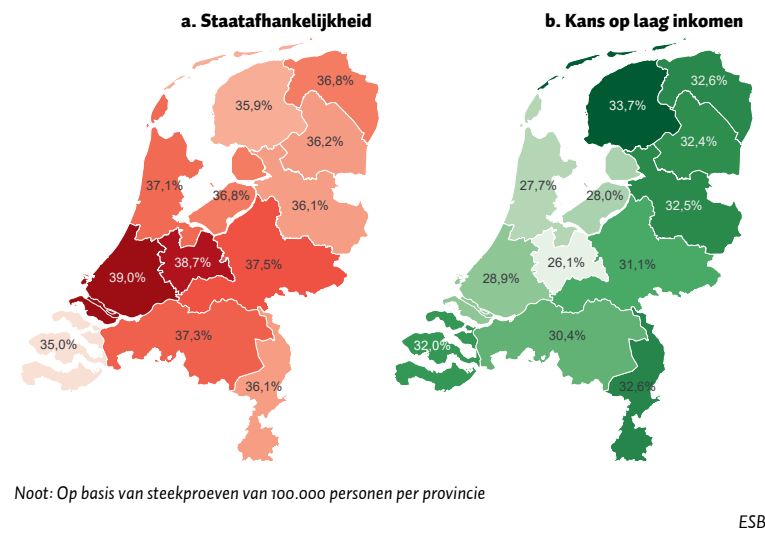
De bevinding dat lage inkomens in steden minder gemakkelijk aan hun positie ontsnappen, impliceert dat beleidsmakers zich in de aanpak van armoede en uitkeringsafhankelijkheid niet alleen moeten richten op gebieden waar het slechter gaat in algemeen economische zin. Juist in tijden en gebieden van economische hoogconjunctuur lijkt aandacht voor de groep die 'vastzit' aan de onderkant van de inkomensverdeling gewenst.

Er zijn ten minste drie vervolgstappen nodig voor een beter beeld dat beleidsmakers behulpzaam kan zijn. Ten eerste moet er dieper worden ingezoomd op regionale verschillen. Door kenmerken van gebieden (zoals bijvoorbeeld de mate van segregatie) te relateren aan de mate van persistentie en staatafhankelijkheid, kunnen we meer leren over de oorzaken van inkomensmobiliteit.

Ten tweede is het interessant om verschillen in beleid te koppelen aan verschillen in uitkomsten. Een analyse op gemeenteniveau lijkt hiervoor het meest geschikt voor beleidsmakers omdat veel sociaal beleid door gemeenten wordt uitgevoerd. Tevens ontstaat er op die manier een

## Staatafhankelijkheid per provincie, gemiddelde over de periode 2004–2017

FIGUUR 4



ESB

atlas van staatafhankelijkheid in Nederland die voor het Rijk ook informatie biedt over waar het – ongeacht achtergrondkenmerken – het moeilijkste is om op de maatschappelijke ladder te stijgen (Nissen et al., 2019).

Ten slotte is het van belang om in beeld te brengen welke personen meer of minder risico lopen om in een negatieve spiraal te belanden. Op basis van dergelijke analyses is het mogelijk om kwetsbare personen of groepen op te sporen, en tijdig te ondersteunen als zij in een situatie met een laag inkomen belanden. Door gerichte interventies kan een langer verblijf in de onderste regionen van de inkomensverdeling potentieel voorkomen worden.

## Literatuur

- Biewen, M. (2009) Measuring state dependence in individual poverty histories when there is feedback to employment status and household composition. *Journal of Applied Econometrics*, 24(7), 1095–1116.
- Cappellari, L. en S.P. Jenkins (2002) Who stays poor? Who becomes poor? Evidence from the British household panel survey. *The Economic Journal*, 112(478), 60–67.
- Cappellari, L. en S.P. Jenkins (2004) Modelling low income transitions. *Journal of Applied Econometrics*, 19(5), 593–610.
- ESB (2019) *Sociale mobiliteit*. ESB, 104(4780).
- Heckman, J.J. (1981a) Heterogeneity and state dependence. In: S. Rosen (red.), *Studies in labor markets*. Chicago: University of Chicago Press, p. 91–140.
- Heckman, J.J. (1981b) Statistical models for discrete panel data. In: C.F. Manski en D. McFadden (red.), *Structural analysis of discrete data with econometric applications*. Cambridge, MA: The MIT Press, p. 114–178.
- Nissen, R., W. Hogervorst, S. Maatoug en V. Ziesemer (2019) Kansenongelijkheid vraagt om aandacht bij beleid en wetenschap. ESB, 104(4780), 568–571.
- Stewart, M.B. (2007) The interrelated dynamics of unemployment and low-wage employment. *Journal of Applied Econometrics*, 22(3), 511–531.
- Vriend, S., M. Knoef, M. Lammers en B.J. ter Weel (2017) *Inkomensmobiliteit in Nederland*. SEO-rapport, 2017–10.
- Weber, A. (2002) *State dependence and wage dynamics: a heterogeneous Markov chain model for wage mobility in Austria*. IHS Working Paper, 114. Institute for Advanced Studies, Wenen.
- Wooldridge, J.M. (2005) Simple solutions to the initial conditions problem in dynamic, nonlinear panel data models with unobserved heterogeneity. *Journal of applied econometrics*, 20(1), 39–54.



# Gevolgen en herstel van economische schok verschillen sterk per regio

De crisis van 2008 leidde tot ‘winnende’ en ‘verliezende’ regio’s. Regionale sectordiversiteit wordt vaak gezien als een verklaring voor deze verschillen. Om zicht te krijgen op de oorzaken en de aanpak van een crisis is het echter nodig dat we onderscheid maken tussen de schok en het herstel.

## IN HET KORT

- Bij de crisis van 2008 waren de verschillen tussen de regio’s groot.
- Een eenzijdige sectorstructuur leidde vaak tot een zware klap, maar bepaalde niet het tempo van herstel.
- Regio’s kunnen hun herstel mogelijk wel bespoedigen door in te zetten op een breder ecosysteem van ondernemerschap.

## JAN PETER VAN DEN TOREN

Managing partner bij Birch en Professor of practice aan Tilburg University

## ELMAR CLOOSTERMAN

Consultant bij Birch

De Nederlandse economie bevindt zich momenteel in een crisis. Sommige bedrijfssectoren zijn direct geraakt door de effecten van COVID-19 op de economie, bij andere wordt de klap nog verwacht. Mede omdat er grote variatie is tussen regio’s in sectorsamenstelling zullen de crisiseffecten regionaal van elkaar verschillen.

Ook tijdens de financiële crisis van 2008 bleek in Nederland zowel de economische schok als het herstel per regio te verschillen. In dit artikel illustreren we deze verschillen met cijfers, en gaan we in op de oorzaken ervan. Daaruit volgen er lessen voor regionale beleidsmakers tijdens de huidige crisis.

## Cijfers van schok en herstel

Van 2008 op 2009 kromp de Nederlandse economie volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) met 3,5 procent, om in de twee jaren daarna met twee procent per jaar te herstellen. Rond dit gemiddelde patroon zijn echter de regionale economische verschillen enorm.

Tussen 2008 en 2014 hebben regio’s een economische ontwikkeling doorgemaakt die volgens het CBS uiteenliep van -14 procent (IJmond) tot +17 procent (Groot-Amsterdam). Om de variatie te duiden in het pad dat regio’s in die periode volgden, maken we gebruik van een indeling die Eraydin (2016) al eerder definieerde en toepaste bij de analyse van 26 Turkse regio’s.

Figuur 1 laat vier verschillende patronen zien. Op de horizontale as is de sensitiviteit van de regio voor de schok van 2008 op 2009 afgebeeld, ten opzichte van de gemiddelde schok waarmee Nederland te maken had (3,5 procent krimp van de economie). Op de verticale as staat de gevoeligheid van een regio voor het herstel dat zich van 2009 tot 2014 heeft voltrokken (7,5 groei in Nederland over deze periode). De bol geeft het economisch gewicht van de regio aan (in bruto regionaal product). Gedurende de schok kromp de Nederlandse economie met 3,5 procent en in de jaren van herstel groeide deze met 7,5 procent. Een schokgevoeligheid van 2 correspondeert dus met een regionaal economische krimp gedurende de schok van circa 7 procent, terwijl een gevoeligheid voor herstel van 2 correspondeert met een regionaal economische groei van circa 15 procent gedurende de herstelperiode.

Linksboven zijn *Prospering regions*: regio’s die niet direct beïnvloed zijn door de schok maar waarvan de economie daarna toch sneller groeit dan de nationale economie. De regio’s linksonder zijn *Shock-resistant*: regio’s die in eerste instantie niet hard geraakt worden door de crisis, maar waarvan de economische groei na de recessie achterblijft bij de nationale groei. De regio’s rechtsonder zijn *Non-resilient*: regio’s die sterk geraakt worden door de initiële schok, en die na de recessie economisch minder snel groeien dan de nationale economie. Rechtsboven zijn de *Resilient-transforming regions*: regio’s die hard geraakt worden door de initiële schok, maar een hoger dan gemiddeld economische groei realiseren in de jaren van herstel.

Een eerste blik op deze verdeling laat nog weinig harde patronen zien. De vier Randstedelijke agglomeraties zijn verspreid over drie kwadranten en hetzelfde geldt voor de vijf krimpregio’s. Een regio die sterk terugvalt, heeft veel vrijgevallen productiecapaciteit en menselijk kapitaal, en kan technisch gezien ook weer snel terugveren. Dat doen de resilient-transforming regio’s rechtsonder. De regio Zuidoost-Noord-Brabant (Brainport) is in deze categorie een grote regio, gevolgd door meerdere kleinere geprofileerde regio’s. Maar een aantal non-resilient regio’s rechtsonder hebben op het eerste gezicht ook zo’n sterk industrieel profiel. Daarom hebben we de rol van sectorcompositie nader onderzocht.

## Diversiteit van sectorstructuur

De mate van diversificatie of specialisatie van een regio wordt door economen gezien als een belangrijke voorspel-



ler van hoe een regio op een recessie reageert. Een diverse sectorstructuur brengt een grotere weerbaarheid tegen schokken met zich mee (Christopherson et al., 2010; Lee, 2014; Martin, 2012). Omdat elke sector anders beïnvloed wordt door de economische conjunctuur, zorgt een gediversifieerde structuur als het ware voor een vorm van risicospreiding binnen een regio.

Om de diversiteit van de sectoren te kunnen toetsen voor Nederlandse regio's, hebben we gebruikgemaakt van de Herfindahl-Hirschman-index. Deze index wordt geconstrueerd door eerst de relatieve aandelen van elke (commerciële) sector in de regionale economie te berekenen. Elk van deze percentages wordt vervolgens gekwadrateerd en ze worden bij elkaar opgeteld. Een hogere score binnen deze index correspondeert dus met een minder gediversifieerde economie.

Nederland kent een aantal meer gediversifieerde regio's zoals Groot-Amsterdam en Utrecht. Daartegenover staan regio's zoals Delfzijl en omgeving en IJmond waarvan de economie een stuk minder divers is. Wanneer we deze resultaten vergelijken met de indices uit figuur 1, dan blijkt dat regio's met een eenzijdige sectorstructuur sterker zijn geraakt door de crisis dan regio's met een meer diverse sectorstructuur.

Je zou vervolgens verwachten dat regio's die een crisisgevoelige sectorstructuur hebben, op dezelfde manier ook opnieuw snel terugveren, door de vrijgekomen capaciteit weer te gaan benutten. Dit is echter niet altijd het geval. Uit figuur 2 blijkt dat er een sterk en significant verband is tussen eenzijdigheid en de sensitiviteit voor de initiële economische schok. Wat betreft de jaren van herstel zijn het

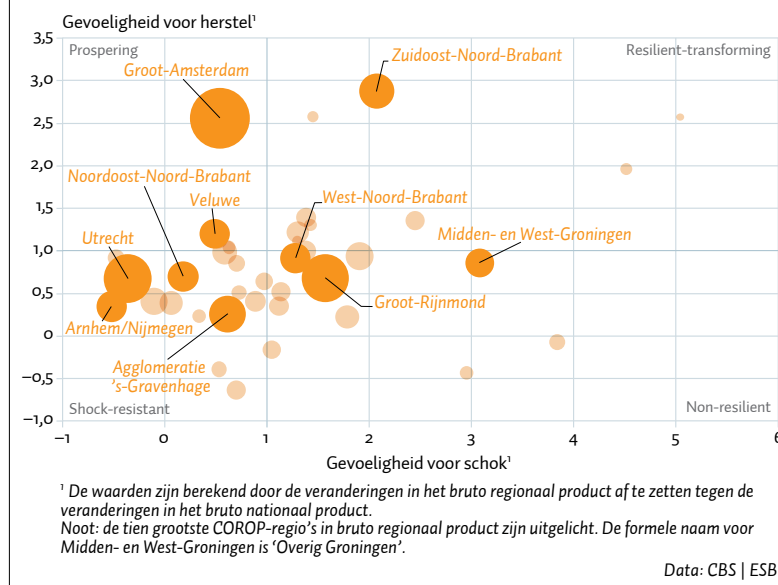
verband en de significantie echter aanzienlijk lager. Sectordiversiteit blijkt een voorspeller van de ernst van de schok, maar niet van het tempo van het herstel.

### Het belang van ecosystemen

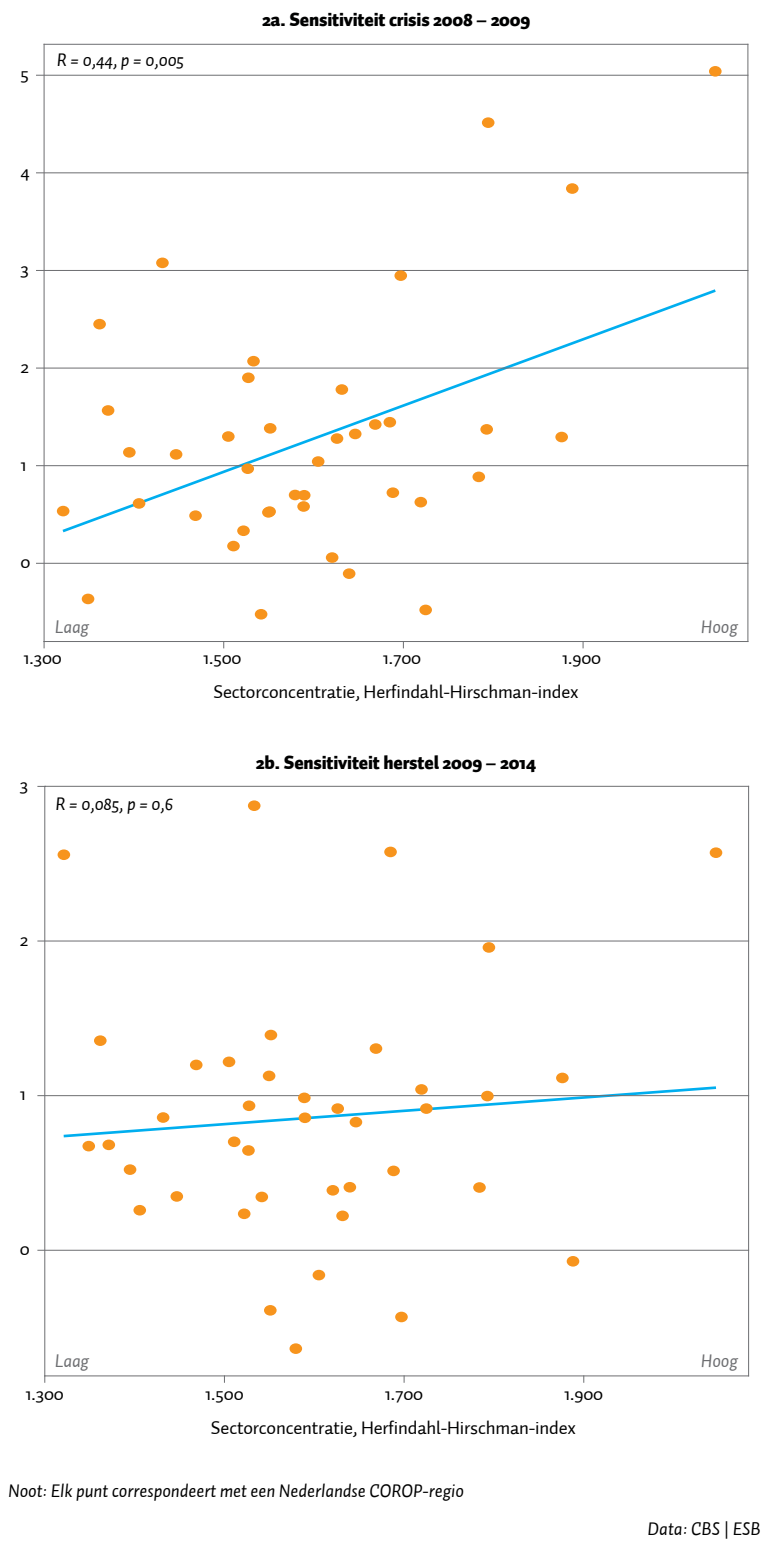
De historische kenmerken van een regio, gereflecteerd in een eenzijdige of juist diverse sectorstructuur, bepalen de inslag van een schok. Maar het herstel van regio's is des te

**Schok- en herstelsensitiviteit van regio's in Nederland**

FIGUUR 1



**Relatie tussen sectorconcentratie en sensitiviteit voor economische schokken en herstel** **FIGUUR 2**



belangrijker. Dit maakt dat er steeds meer wordt gekeken naar veerkracht, waarin weerbaarheid en wendbaarheid te onderscheiden zijn. Weerbaarheid omvat de mate waarin een regio in staat is om een schok op te vangen, en weer terug kan keren tot de initiële sociaal-economische prestaties (Hill et al., 2008; Faggian et al., 2018; Martin, 2012;

Martin en Sunley, 2015; Sensier et al., 2016). Sommige regio's en sectoren zijn in staat om – mede door de crisis – zich te transformeren, wat wordt aangeduid als 'adaptiviteit' of 'wendbaarheid' (Dawley, 2014; Henning et al., 2013; Metcalfe et al., 2006).

Eerdere analyses wijzen op meerdere elementen die een positief effect hebben op de veerkracht van een regio. De aanwezigheid van (hightech-)clusters en intersectorale samenwerking vergroten de veerkracht (Bramwell et al., 2008; Treado en Giarratani, 2008; Martin, 2012; Potter en Watts, 2014). Ook de mate van kennisintensieve activiteit, kennisoverdracht en innovatie zijn van positieve invloed. Dit staat in relatie tot de kwaliteit van de aanwezige infrastructuur, onderwijs, menselijk kapitaal, de mate van ondernemerschap en financiële middelen in een regio (Hill et al., 2008; Bramwell et al., 2008). Onder infrastructuur wordt niet alleen fysieke infrastructuur verstaan, maar ook de kennisinfrastructuur in de vorm van sterke verbindingen tussen bedrijven en kennisinstellingen.

Deze elementen, die als bevorderlijk worden gezien voor herstel, komen samen in het *entrepreneurial ecosystem*, een term die in de Verenigde Staten is geïntroduceerd door Daniel Isenberg (2011), en sinds 2014 ook bekend is in Nederland (Stam, 2014). Het entrepreneurial ecosystem is de afgelopen jaren vooral gebruikt om de oprichting van start-ups en groei naar scale-ups te verklaren. Incidenteel is het deze term die verbonden is aan het herstellervermogen van regio's (Williams en Vorley, 2014).

Regio's die zich in de *non-resilient zone* van figuur 1 bevinden, zouden hun vermogen om van een crisis te herstellen dus kunnen verbeteren door te investeren in een sterker ecosysteem van ondernemerschap. Over de rol van ecosystemen in het herstel van regio's bestaat nog weinig empirisch onderzoek. Een positieve relatie tussen de kwaliteit van het ecosysteem en het aantal groeiondernemingen is al wel aangetoond (Leendertse et al., 2020). Hoe dat de komende periode zal doorwerken op het herstel van de economie in regio's, is iets wat het onderzoeken waard is.

**Versterken van het ecosysteem**

Sinds 2008 is er in Nederland al wel veel ervaring opgedaan met het versterken van regionale ecosystemen. In onze adviespraktijk is dit een agendapunt voor regio's die een schok op te vangen hebben (zoals bijvoorbeeld de sluiting van Aldel in Delfzijl in 2014, en recent het niet doorgaan van de Marinierskazerne in Zeeland in 2020). Ook *non-resilient* en *prospering* regio's, zoals respectievelijk Utrecht en Amsterdam, ervaren de opgave om hun ecosysteem zo in te richten dat overvloedige kennis- en schaarse arbeidsbronnen goed gericht worden. In het algemeen nemen regio's dan de volgende stappen.

*Onderkennen het regionale DNA*

Regio's onderkennen het regionale DNA: wat zijn de geografie, sectorportfolio en bedrijvendemografie van de regio? De tien grootste bedrijven geven bijvoorbeeld al een krachtige illustratie. Het maakt een verschil of zes ervan het hoofdkantoor ook in de eigen regio hebben (zoals in Zuidoost-Noord-Brabant), of dat het er niet meer dan drie zijn (zoals in Zuidoost-Drenthe), en of deze bedrijven ook



een eigen R&D-locatie in de regio hebben (Van den Toren en Blom, 2018). Dit DNA is niet zomaar te veranderen, maar toont realiteitszin, en is zelfs een bron van identiteit en zelfvertrouwen. Het helpt namelijk om als actoren in de regio een gezamenlijk *verhaal* te hebben.

### *Kijk naar de verbindingen*

Regio's beoordelen de staat van het ecosysteem: hoe staat het met publieke en private R&D, de aanwas van hogeropgeleiden, de financiering, ondersteuning van ondernemers en de marktvrage? Wie zijn de leiders in het ecosysteem? En weten bedrijven elkaar en de relevante kennispartners te vinden? Het ecosysteem kan inmiddels samengevat worden in een index, hetgeen regio's helpt om de meest kwetsbare elementen te vast te stellen – de aanpak van deze elementen sorteert het grootste effect.

### *Benoem uitdagingen*

Regionale beleidsmakers benoemen de richting waarin ze willen gaan bij het oplossen van de globale, maatschappelijke of sociaal-economische uitdagingen, in combinatie met het versterken van het regionale verdienvermogen. Daarbij maken regio's gebruik van *indices* als Brede Welvaart of de duurzaamheidsbalans van Telos.

### *Pak belemmeringen aan*

Beleidsmakers kunnen het beste kiezen voor die interventies waarmee de meest belemmerende elementen van het ecosysteem aan te pakken zijn. Het regionale DNA is relatief *sticky*, maar ook ecosystemen kunnen veranderen. Een goedgekozen interventie kan veel effect sorteren.

Sommige regio's hebben last van een vicieuze cirkel wat betreft afwezig publiek R&D, weinig hogeronderwijsaanbod, wegtrekkende jongeren en bedrijven die hun kennis-intensieve activiteiten verplaatsen. Dat vergt een stevige interventie. Zo heeft bijvoorbeeld Limburg zijn opbrengst uit energieaandelen ingezet voor de inrichting van vier campussen waar kennisinstellingen en private partijen samenkomen om zich te focussen op baanbrekende innovatie, en zo kiest ook Zeeland nu voor het verhogen van achterblijvende publiek R&D (Wientjes, 2020). Ook hebben veel regio's financiering beschikbaar gesteld voor start-ups en scale-ups, vaak via regionale ontwikkelingsmaatschappijen. Welke nu overigens inspelen op de actuele crisis met het uitgeven van een corona-overbruggingslening.

Daarnaast is een onderschatte interventie de rol die de overheid – al dan niet in interactie met de academische wereld en de private partijen – kan spelen bij het element 'vraag'. Nu innovaties meer verschuiven naar maatschappelijke uitdagingen, kan de overheid een rol hebben als die van *launching customer* (Mazzucato, 2017).

### **Tot slot**

De komende maanden zullen, in de hevigheid en het herstel van de coronacrisis, de regionale verschillen zichtbaar worden. Sommige regio's krijgen meer klappen te verduren dan andere. Slechts weinig regio's zijn crisisbestendige *prospering regions* – regio's die ondanks een crisis doorgroeien.

Toch laat onze analyse zien dat een grote terugval aan het begin van een crisis niet betekent dat een regio auto-

matisch op een 'lager pad' terechtkomt. Terugkeer naar een hoger pad is mogelijk – hoewel niet gegarandeerd. Het is aan de regio's om van de crisis een kans te maken en zich te transformeren, zodanig dat de productiviteit wordt verhoogd of dat er wordt bijgedragen aan oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen (bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid, vergrijzing, gezondheid of digitalisering). De komende jaren zullen zo gezien een uniek laboratorium bieden, waarin ecosystemen een hoofdrol verdienen.

### **Literatuur**

- Bramwell, A., J. Nelles en D.A. Wolfe (2008) Knowledge, innovation and institutions: global and local dimensions of the ICT cluster in Waterloo, Canada. *Regional Studies*, 42(1), 101–116.
- Christopherson, S., J. Michie en P. Tyler (2010) Regional resilience: theoretical and empirical perspectives. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(1), 3–10.
- Dawley, S. (2014) Creating new paths? Offshore wind, policy activism, and peripheral region development. *Economic Geography*, 90(1), 91–112.
- Eraydin, A. (2016) Attributes and characteristics of regional resilience: defining and measuring the resilience of Turkish regions. *Regional Studies*, 50(4), 600–614.
- Faggian, A., R. Gemmiti, T. Jaquet en I. Santini (2018) Regional economic resilience: the experience of the Italian local labor systems. *The Annals of Regional Science*, 60(2), 393–410.
- Henning, M., E. Stam en R. Wenting (2013) Path dependence research in regional economic development: cacophony or knowledge accumulation? *Regional Studies*, 47(8), 1348–1362.
- Hill, E.W., H. Wial en H. Wolman (2008) *Exploring regional economic resilience*. University of California, Institute of Urban and Regional Development, Working Paper, 2008–04.
- Isenberg, D.J. (2010) The big idea: how to start an entrepreneurial revolution. *Harvard Business Review*, 88(6), 40–50.
- Lee, N. (2014) Grim down South? The determinants of unemployment increases in British cities in the 2008–2009 recession. *Regional Studies*, 48(11), 1761–1778.
- Leendertse, J., M.T. Schrijvers en E. Stam (2020) *Measure twice, cut once: entrepreneurial ecosystem metrics*. USE Working Paper, 20(01).
- Martin, R. (2012) Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks. *Journal of Economic Geography*, 12(1), 1–32.
- Martin, R. en P. Sunley (2015) On the notion of regional economic resilience: conceptualization and explanation. *Journal of Economic Geography*, 15(1), 1–42.
- Mazzucato, M. (2017) Wealth creation and the entrepreneurial state. In: K. Hamilton en C. Hepburn (red.), *National wealth: what is missing, why it matters*. Oxford: Oxford University Press, 205.
- Metcalfe, J.S., J. Foster en R. Ramlogan (2006) Adaptive economic growth. *Cambridge Journal of Economics*, 30(1), 7–32.
- Potter, A. en H.D. Watts (2014) Revisiting Marshall's agglomeration economies: technological relatedness and the evolution of the Sheffield metals cluster. *Regional Studies*, 48(4), 603–623.
- Sensier, M., G. Bristow en A. Healy (2016) Measuring regional economic resilience across Europe: operationalizing a complex concept. *Spatial Economic Analysis*, 11(2), 128–151.
- Stam, E. (2014) *The Dutch entrepreneurial ecosystem*. SSRN Paper, te vinden op [papers.ssrn.com](http://papers.ssrn.com).
- Toren, J.P. van den, en H. Blom (2018) Regionale dynamiek en beroepsonderwijs. In: M. Coenders, J. Metselaar en J. Thijssen (red.), *Vital Regions*. Delft: Eburon.
- Treado, C.D. en F. Giarratani (2008) Intermediate steel-industry suppliers in the Pittsburgh region: a cluster-based analysis of regional economic resilience. *Economic Development Quarterly*, 22(1), 63–75.
- Wientjes, B. (2020) *Wind in de Zeilen*. Advies compensatiepakket Vlissingen en Zeeland, 26 juni. Te vinden op [www.rijksverheid.nl](http://www.rijksverheid.nl).
- Williams, N. en T. Vorley (2014) Economic resilience and entrepreneurship: lessons from the Sheffield City Region. *Entrepreneurship & Regional Development*, 26(3–4), 257–281.



# Economisch beleid regio: naar een missie-gestuurde ecosysteembenadering

Decentrale overheden zoeken naar manieren om effectief regionaal-economisch beleid vorm te geven, met oog voor zowel economische als maatschappelijke doelen. De veelheid aan theoretische concepten maakt het beleidsmakers echter niet makkelijk. Een missie-gestuurde ecosysteembenadering helpt om het overzicht te bewaren en de verschillende doelen te bereiken.

## IN HET KORT

- De veelheid aan regionaal-economische concepten kan effectieve beleidsvorming in de weg staan.
- Een ecosysteembenadering waarin maatschappelijke missies centraal staan biedt een duidelijk handelingskader voor beleid.
- De benadering combineert verschillende theoretische concepten en geeft ook een plek aan maatschappelijke missies.

### JAN JACOB VOGELAAR

Onderzoeker aan de Universiteit Utrecht

### ELMAR CLOOSTERMAN

Consultant bij Birch

### ERIK STAM

Hoogleraar aan de Universiteit Utrecht

### LEONIE OOSTERWAAL

Consultant bij Birch

De afgelopen jaren is de aandacht gegroeid voor de regio als schaalniveau om economisch beleid te maken (Raspe et al., 2017; Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016). Veel factoren die van belang zijn voor een goed functionerende economie hebben immers een aanmerkelijke regionale component, zo blijkt ook uit empirisch onderzoek; arbeidsmarkten zijn in grote mate regionaal (Tordoir et al., 2015), fysieke infrastructuur verschilt aanzienlijk per regio, en durfkapitalisten investeren het liefst dicht bij huis (Mason, 2007). Bovendien leeft er de gedachte dat decentrale overheden beter zicht hebben op regionale opgaven (Weterings et al., 2007).

Binnen economisch beleid heeft het ondernemerschap beleid, gericht op het stimuleren van groei- en innovatie-georiënteerd ondernemerschap, in het bijzonder een regionale focus. Ondernemerschap wordt gezien als een belangrijk mechanisme om economische ontwikkeling te realiseren (Acs et al., 2008). Er zijn grote regionale verschillen in ondernemerschap (Bosma en Schutjens, 2009), en veel regionale actoren en factoren zijn van belang voor het ontstaan en doorgroeien van start-ups (Stam, 2015).

Ondanks de toegenomen aandacht voor de regio, ervaren decentrale overheden ongemak. De vraag hoe ondernemerschap effectief kan worden gestimuleerd laat

zich namelijk niet eenvoudig beantwoorden (Arshed et al., 2014; 2016; Fotopoulos en Storey, 2019; Isenberg, 2010). Er circuleren verschillende concepten die kunnen fungeren als startpunt voor beleidsvorming. De afgelopen jaren hebben onder andere clusters, industrieparken, regionale innovatiesystemen en *entrepreneurial ecosystems* met wisselend succes de internationale beleidsagenda beïnvloed. De verschillen tussen deze concepten zijn niet altijd duidelijk en ook binnen de Nederlandse beleidspraktijk worden de concepten tamelijk willekeurig gebruikt.

De eerlijkheid gebiedt bovendien om te concluderen dat de beleidstoepassing in veel gevallen het theoretische begrip van de concepten heeft ingehaald (Brown en Mason, 2017; Martin en Sunley, 2003; Stam, 2015). De theorie biedt de decentrale overheden niet direct een handelingsperspectief. Zij vragen zich af welke sectoren het waard zijn om te versterken, hoe bestaande sectoren kunnen worden versterkt zonder dat dit vernieuwing in de weg staat, en hoe er kan worden ingeschat welke sectoren er ook over tien jaar nog relevant zijn.

Een bijkomende uitdaging is dat de doelstelling van regionaal beleid in de praktijk kantelt. Waar voorheen nauwe economische doelstellingen de boventoon voerden, beogen veel decentrale overheden tegenwoordig via economisch beleid ook maatschappelijke doelstellingen te bereiken. Vaak wordt er ingezet op ondernemerschap als middel om deze maatschappelijke doelstellingen op een vernieuwende wijze te realiseren.

In dit artikel betogen we dat een missie-gestuurde (ofwel 'missie-gedreven') ecosysteembenadering regionaal-economische beleidsmakers handelingsperspectief kan bieden. De benadering heeft aandacht voor de kanteling van het beleid richting missiegericht werken aan maatschappelijke opgaven, en bouwt verder op de nieuwste wetenschappelijke inzichten aangaande twee invloedrijke concepten uit de recente literatuur: clusters- en *entrepreneurial ecosystems* (Porter, 1998; Stam, 2015). Naast een uiteenzetting van dit model illustreren we de praktische aanwending ervan door dit denken toe te passen op de gemeente Den Haag.

## Inzichten uit literatuur

De wetenschappelijke literatuur biedt geen eenduidige richtlijnen voor beleidsmakers. In de eerste plaats is er geen consensus dat de vaak genoemde clusters van bedrijvigheid

positief bijdragen aan bedrijfsprestatie. Een overzichtsstudie concludeert dat het aantal bedrijven dat wordt gestart in clusters hoger ligt, maar vindt weinig bewijs dat clusters kunnen bijdragen aan bedrijfsgroei (Frenken et al., 2015). Ook het onderzoek naar de effectiviteit van ondernemersbeleid in brede zin (Arshed et al., 2014; 2016; Fotopoulos en Storey, 2019) en naar cluster- en ecosysteembeleid in het bijzonder, laat wisselende resultaten zien. Beleid heeft de potentie om bij te dragen aan de ontwikkeling van clusters en ecosystemen, maar succes hierbij is nooit gegarandeerd (Isenberg, 2010; Weterings et al., 2007).

Hoewel de literatuur het ongemak dat regionale beleidsmakers veelal ervaren bij beleidsvorming dus niet volledig kan wegnemen, kunnen er wel een aantal handvatten uit gedestilleerd worden.

### Niet teveel specifiek clusterbeleid

Allereerst moeten overheden hun eigen rol in clusters en ecosystemen niet overschatten (Isenberg, 2010; Weterings et al., 2007). De effectiviteit en het voortbestaan van clusters hangen ook af van allerlei factoren die buiten de invloedssfeer liggen van overheden, zoals markt- en technologische ontwikkelingen (Martin en Sunley, 2011). Bovendien is het voor overheden over het algemeen lastig om in te schatten welke clusters in de toekomst van belang zullen zijn voor de regionale economie.

Het is raadzaam dat overheden enige terughoudendheid betrachten bij het maken van economisch beleid. Overheidsinterventies moeten bovendien aansluiten op reeds bestaande economische activiteit in de regio (Isenberg, 2010). Het versterken van een bestaand cluster heeft kans van slagen, terwijl pogingen van overheden om clusters vanaf de grond op te bouwen vaak zijn mislukt.

Bovendien, ook als clusterbeleid aansluit op een bestaande economische activiteit, is het beleid niet zonder risico's. Overheden kunnen verstrikt raken in gevestigde belangen, en zo onbedoeld vernieuwing tegenwerken door bepaalde clusters een voorkeursbehandeling te geven (Nooteboom en Stam, 2008; Stam, 2018). Dit kan problematisch zijn als overheden daardoor krimpende clusters ondersteunen (*backing losers*), maar kan dat ook zijn wanneer overheden succesvolle clusters gaan versterken (*backing winners*). In dat laatste geval is de legitimiteit van overheidsinterventie discutabel, omdat er een cluster wordt ondersteund waarbij relatief weinig sprake is van markt- of systeemfalen (Stam, 2018). Bovendien kan te veel focus op een klein aantal clusters de economische veerkracht van een regio beperken (Weterings et al., 2007).

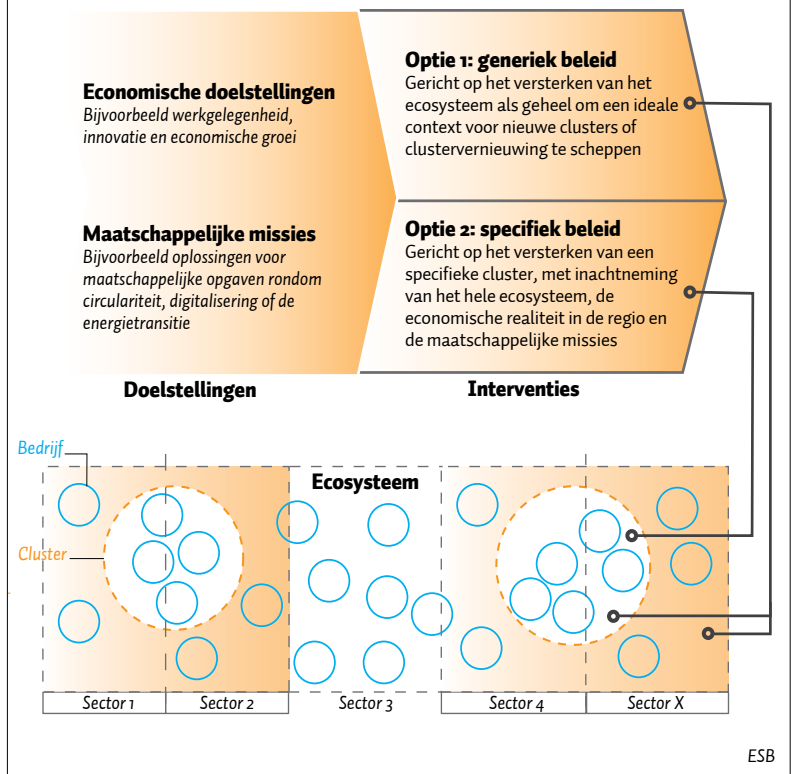
### Voer altijd ook generiek beleid

De oplossing is om naast specifiek clusterbeleid een generiek beleid te voeren dat het gehele regionale ecosysteem voor ondernemerschap versterkt. In de ecosysteembenadering is er nadrukkelijk aandacht voor de rol van externe actoren en voor factoren die van belang zijn voor het ecosysteem.

Met generiek beleid schept een overheid de randvoorwaarden voor de opkomst van nieuwe bedrijven en voor clusters die bestaande bedrijvigheid uitdagen of zelfs overbodig maken, en daarmee het ecosysteem en de regionale economie vernieuwen (*backing challengers*; Stam, 2018).

## Missie-gestuurde ecosysteembenadering

FIGUUR 1



ESB

## Stappenplan voor een missie-gestuurde ecosysteembenadering

KADER 1

Om tot beleid te komen aan de hand van een missie-gestuurde ecosysteembenadering, moeten de volgende vijf stappen worden doorlopen:

**1. Analyseer de economische structuur en bepaal de sectoren.** Wat maakt de regio bijzonder? Stel de sectoren vast die:

- a. door hun absolute omvang nu en in de nabije toekomst van belang zijn voor de (regionale) economie;
- b. relatief groot zijn ten opzichte van Nederland (concentratie);
- c. door hun aard en maatschappelijke betekenis specifiek economisch beleid vergen omdat ze bijdragen aan maatschappelijke missies of vanwege hun aansluiting op de samenstelling van de beroepsbevolking (passende werkgelegenheid).

**2. Bepaal de kansrijke clusters.** Clusters worden gekenmerkt door geografische concentraties van gerelateerde bedrijven die concurreren en samenwerken, gespe-

cialiseerde toeleveranciers, dienstleveranciers, bedrijven uit gerelateerde bedrijfstakken en relevante instituten, zoals universiteiten.

**3. Analyseer de sectoren en clusters.** Stel de sterke en zwakte punten van de clusters en sectoren vast. De tien elementen uit het model van Stam (2015) kunnen hierbij ook voor sectoren en clusters een nuttig uitgangspunt zijn.

**4. Maak specifiek beleid.** Formuleer specifiek beleid per sector en cluster, gericht op de zwakte onderdelen. Houd rekening met het gehele ecosysteem, de economische realiteit in de regio en de maatschappelijke missies.

**5. Maak generiek beleid.** Faciliteer bedrijvigheid die je nog niet voorzien had (*backing challengers*), door zwakte onderdelen van het gehele ecosysteem aan te pakken. Sta erbij stil dat er ook zaken zijn die beter kunnen worden opgepakt door andere partijen.

### Richt clusterbeleid op zwakke onderdelen

Voor zowel clusters als ecosystemen geldt dat het raadzaam is om beleidsinterventies te richten op zwakke onderdelen van het cluster of ecosysteem. Daar is vaak de meeste winst te behalen. Interventies dienen hierbij *holistisch* te worden vormgegeven. Het heeft weinig zin om in te zetten op de ontwikkeling van nieuwe kennis als het aanwezige talent in de regio niet in staat is die kennis te vermarkten.

Bovendien moeten decentrale overheden zichzelf de vraag blijven stellen of zij de aangewezen partij zijn om de zwaktes in het ecosysteem aan te pakken. Overheden hebben niet op elk ecosysteemelement evenveel invloed, of er ontbreekt de benodigde kennis en capaciteit om interventies vorm te geven (Autio en Levie, 2017; Isenberg, 2010). In veel gevallen ligt de bal bijvoorbeeld bij het bedrijfsleven zelf. Kortom, er is behoefte aan een ambitieuze overheid die keuzes durft te maken, maar ook haar eigen rol en kennis aangaande de toekomst niet overschat.

### Aandacht voor maatschappelijke opgaven

Hoewel onderzoek naar ondernemerschap en ondernemerschapbeleid zich grotendeels concentreert op de economische effecten (Acs et al., 2008; Wennekers en Thurik, 1999), signaleren we in de regionaal-economische beleidspraktijk dat het oplossen van maatschappelijke opgaven een steeds prominentere rol speelt – het beleid kantelt dus (Raspe en Stam, 2019). Overheden kiezen daarbij in toenemende mate voor een missie-gestuurde benadering gekoppeld aan grote maatschappelijke opgaven, zoals de energietransitie.

### Toepassing in de gemeente Den Haag

KADER 2

De casus van de gemeente Den Haag illustreert hoe een missie-gestuurde ecosysteembenadering in de beleidspraktijk kan worden toegepast. Den Haag beoogde met een nieuwe economische strategie enkele kwetsbaarheden aan te pakken van de Haagse economie, waaronder achterblijvende economische groei en lage arbeidsparticipatie. Versterking en diversificatie van de economische structuur zou hieraan kunnen bijdragen.

Den Haag profileert zich als een internationale stad van recht, vrede en veiligheid. Daartoe heeft de gemeente als missie geformuleerd: "Wij werken aan innovaties voor een veilige, betere en rechtvaardige wereld." Hoewel deze missie minder concreet is dan de theorie voorschrijft (Kattel en Mazzucato, 2018), is hiermee een eerste aanzet gedaan tot het verwerken van maatschappelijke doelstellingen in het beleid. Daarnaast is er aansluiting gezocht bij de missies van het missie-gestuurde innovatiebeleid van het Rijk.

Met de missie van Den Haag in het achterhoofd is

de economische structuur van de gemeente geanalyseerd (Cloosterman et al., 2019). De analyse onderschrijft de relatief kwetsbare economische structuur van Den Haag: de stad kent een hoge werkgelegenheid-concentratie in de sector overheid, terwijl andere sectoren, zoals de maakindustrie, zijn ondervertegenwoordigd. Snellere groei van de ondervertegenwoordigde sectoren ten opzichte van de dominante sectoren zou kunnen bijdragen aan het vergroten van de diversiteit van de Haagse economie.

De vraag was welke ondervertegenwoordigde sectoren er gestimuleerd dienen te worden. In het licht van bovengenoemde doelstellingen is niet alleen gekeken naar sectoren en clusters die van economische betekenis zijn voor de regio, uitgedrukt in de omvang en concentratie van werkgelegenheid, maar ook naar sectoren en clusters die door hun aard en maatschappelijke betekenis specifiek economisch beleid vergen, of door hun aard aansluiten op de eerder genoemde maatschappelijke missies.

Dit heeft geleid tot twee selectiecriteria: in hoeverre de bedrijvigheid in sectoren aansluit bij de maatschappelijke uitdagingen zoals geformuleerd in het missie-gestuurde innovatiebeleid van het Rijk, en in hoeverre nieuwe werkgelegenheid aansluit op het profiel van de werkloze beroepsbevolking. Op basis hiervan zijn er vier sectoren geselecteerd: de bouw, ICT & creatief, maakindustrie en zorg (tabel 1).

Parallel zijn er vier clusters geselecteerd, met een verschillende mate van volwassenheid, waarbij de steun van de gemeente als nodig en kansrijk wordt gezien. Ook hierbij is er gekeken naar de bovengenoemde selectiecriteria. Vervolgens zijn de sterktes en zwaktes van de sectoren en clusters bepaald. Hiervoor is er een combinatie van kwantitatieve onderzoeksmethoden (vergelijkbaar met Cloosterman et al., 2018; Stam en Van de Ven 2019) en expertinterviews gebruikt. Op basis van de resultaten van de analyse is een interventiecatalogus aanbevolen, bestaande uit verschillende generieke- en specifieke beleidsinterventies (Cloosterman et al., 2019).

### Selectie van de sectoren om beleid op te richten in de gemeente Den Haag

TABEL 1

Indicatoren	Omvang en groeipotentie	Concentratie	Maatschappelijke relevantie	Passende werkgelegenheid	Selectie
	Omvang en groei werkgelegenheid	Omvang werkgelegenheid t.o.v. rest van Nederland	Mate van betrokkenheid bij toekomstige uitdagingen	Aansluiting opleidings-profiel bij werkloze beroepsbevolking	
Agrofood & tuinbouw	Kleine omvang, groei	Lage concentratie	Landbouw, water en voedsel	Goede aansluiting	Nee
Bouw	Grote omvang, grote groei	Gemiddelde concentratie	Deels energietransitie	Goede aansluiting	Ja
Energie	Kleine omvang, krimp	Gemiddelde concentratie	Energietransitie	Gemiddelde aansluiting	Nee
Financiën	Kleine omvang, krimp	Bovengemiddelde concentratie	'Enabler', nodig voor innovaties	Gemiddelde aansluiting	Nee
ICT & creatief	Middelgrote, krimp in telecom, groei in ICT	Bovengemiddelde concentratie	Veiligheid + 'enabler'	Gemiddelde aansluiting	Ja
Kennis	Klein, grote groei	Gemiddelde concentratie	'Enabler', nodig voor innovaties	Slechte aansluiting	Nee
Logistiek	Middelgroot, krimp	Lage concentratie	Geen directe betrokkenheid	Goede aansluiting	Nee
Maak	Klein, groei in HTSM	Lage concentratie	Energietransitie	Goede aansluiting	Ja
Onderwijs	Middelgroot, groei	Gemiddelde concentratie	Geen directe betrokkenheid	Slechte aansluiting	Nee
Overheid (en belangenorganisaties)	Zeer groot, lichte krimp	Zeer hoge concentratie	Aansturende sector bij maatschappelijke innovaties	Gemiddelde aansluiting	Nee
Detailhandel en horeca	Groot, groei	Lage concentratie	Geen directe betrokkenheid	Goede aansluiting	Nee
Toerisme	Middelgroot, lichte groei	Gemiddelde concentratie	Geen directe betrokkenheid	Goede aansluiting	Nee
Zorg	Groot, groei	Gemiddelde concentratie	Gezondheid en Zorg	Gemiddelde aansluiting	Ja
Zakelijke diensten	Groot, groei	Gemiddelde concentratie	Geen directe betrokkenheid	Gemiddelde aansluiting	Nee

ESB

Met zo'n missie-gestuurde benadering worden private actoren uitgedaagd om met vernieuwende aanpakken en ideeën bij te dragen aan het realiseren van een concrete stip op de horizon (Mazzucato, 2013). Een missie-gestuurde aanpak verandert de rol van de overheid wezenlijk: overheidsinterventie is niet langer enkel gelegitimeerd wanneer marktfalen effectief kan worden opgelost, maar verschuift ook naar het creëren van markten (Kattel en Mazzucato, 2018).

### Missie-gestuurde ecosysteembenadering

De diversiteit aan economische en maatschappelijke beleidsdoelstellingen maakt het complexer om effectief regionaal ondernemerschapsbeleid te maken. Een missie-gestuurde ecosysteembenadering biedt handelingsperspectief om te midden van die complexiteit zinvol beleid te maken. De benadering combineert de wetenschappelijke inzichten over een effectief cluster- en ecosysteembeleid met de ambitie die we waarnemen in de beleidspraktijk om via gerichte interventies in specifieke clusters missiegericht bij te dragen aan maatschappelijke opgaven.

In de praktijk vraagt de benadering van overheden dat ze een combinatie van generiek en specifiek beleid voeren en focussectoren en -clusters selecteren met in het achterhoofd zowel de economische realiteit van de regio als de maatschappelijke missies. Figuur 1 geeft de missie-gestuurde ecosysteembenadering visueel weer. Kader 1 licht toe welke stappen er nodig zijn om tot beleid te komen op basis van deze benadering. Kader 2 geeft een voorbeeld van de toepassing van het concept voor de gemeente Den Haag.

### Tot besluit

De veelheid aan doelstellingen, onduidelijkheden over effectiviteit en overlappende concepten maken decentraal ondernemerschapsbeleid tot een complexe aangelegenheid. Tegen deze achtergrond pogen we om de decentrale overheden met een missie-gestuurde ecosysteembenadering handelingsperspectief te bieden. Een missie-gestuurde ecosysteembenadering is een aanzet om de bestaande wetenschappelijke kennis over clusters en ecosystemen voor ondernemerschap en de kanteling van regionaal-economisch beleid richting maatschappelijke missies te integreren op een manier die werkbaar is in de praktijk.

Een belangrijke kanttekening bij de voorgestelde benadering is dat deze vooralsnog alleen is toegepast in Den Haag. Verdere toepassing en toetsing zijn nodig om het kader meer te ontwikkelen en om te begrijpen op welke manier dit aan het denken en doen van decentrale overheden zou kunnen bijdragen. Omdat de benadering voortborduurde op bestaande wetenschappelijke inzichten uit de ondernemerschapsliteratuur, denken wij dat deze benadering een goed startpunt zou kunnen zijn voor het gesprek over en vervolgens het vormgeven van een effectief decentraal ondernemerschapsbeleid dat gericht is op het creëren van zowel economische als maatschappelijke waarde.

### Literatuur

- Acs, Z.J., S. Desai en J. Hessels (2008) Entrepreneurship, economic development and institutions. *Small Business Economics*, 31(3), 219–234.
- Arshed, N., S. Carter en C. Mason (2014) The ineffectiveness of entrepreneurship policy: is policy formulation to blame? *Small Business Economics*, 43(3), 639–659.
- Arshed, N., C. Mason en S. Carter (2016) Exploring the disconnect in policy implementation: a case of enterprise policy in England. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(8), 1582–1611.
- Autio, E. en J. Levie (2017) Management of entrepreneurial ecosystems. In: G. Ahmetoglu, T. Chamorro-Premuzic, B. Klinger en T. Karcisky (red.), *The Wiley Handbook of Entrepreneurship*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 423–449.
- Bosma, N. en V. Schutjens (2009) Mapping entrepreneurial activity and entrepreneurial attitudes in European regions. *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*, 7(2), 191–213.
- Brown, R. en C. Mason (2017) Looking inside the spiky bits: a critical review and conceptualisation of entrepreneurial ecosystems. *Small Business Economics*, 49(1), 11–30.
- Cloosterman, E., E. Stam en B. van der Starre (2018) *De kwaliteit van ecosystemen voor ondernemerschap in Nederlandse regio's*. Rapport te vinden op [www.birch.nl](http://www.birch.nl).
- Cloosterman, E., L. Oosterwaal, J.P. van den Toren et al. (2019) *Versterking economische structuur. Achtergrond, analyse en beleidsopties voor de gemeente Den Haag, 31 augustus*. Rapport te vinden op [www.denhaag.nl](http://www.denhaag.nl).
- Fotopoulos, G. en D.J. Storey (2019) Public policies to enhance regional entrepreneurship: another programme failing to deliver? *Small Business Economics*, 53(1), 189–209.
- Frenken, K., E. Cefis en E. Stam (2015) Industrial dynamics and clusters: a survey. *Regional Studies*, 49(1), 10–27.
- Isenberg, D.J. (2010) The big idea: how to start an entrepreneurial revolution. *Harvard Business Review*, 88(6), 40–50.
- Kattel, R. en M. Mazzucato (2018) Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 787–801.
- Martin, R. en P. Sunley (2003) Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea? *Journal of Economic Geography*, 3(1), 5–35.
- Martin, R. en P. Sunley (2011) Conceptualizing cluster evolution: beyond the life cycle model? *Regional Studies*, 45(10), 1299–1318.
- Mason, C. (2007) Venture capital: a geographical perspective. In: H. Landström en S.K. Johnson (red.), *Handbook of research on venture capital*. Cheltenham: Edward Elgar, 86–112.
- Mazzucato, M. (2013) *The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths*. Londen: Anthem Press.
- Nooteboom, B. en E. Stam (2008) *Micro-foundations for innovation policy*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Porter, M.E. (1998) Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review*, 76(6), 77–90.
- Raspe, O., M. van den Berge en T. de Graaff (2017) *Stedelijke regio's als motoren van economische groei: wat kan beleid doen?* Planbureau voor de Leefomgeving, Beleidsstudie. PBL-publicatienummer 2901.
- Raspe, O. en E. Stam (2019) Brede welvaart in de regio verdient meer aandacht. *ESB*, 104(4772S), 83–85.
- Stam, E. (2015) Entrepreneurial ecosystems and regional policy: a sympathetic critique. *European Planning Studies*, 23(9), 1759–1769.
- Stam, E. (2018) *Enabling creative destruction: an entrepreneurial ecosystem approach to industrial policy*. USE Working Paper, 18(05).
- Stam, E. en A. van de Ven (2019) Entrepreneurial ecosystem elements. *Small Business Economics*. Te vinden op [link.springer.com](http://link.springer.com).
- Studiegroep Openbaar Bestuur (2016) *Maak verschil: krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Rapport Studiegroep Openbaar Bestuur, te vinden op [www.rijksverheid.nl](http://www.rijksverheid.nl).
- Tordoir, P.P., A. Poorthuis en P.H. Renooy (2015) *De veranderende geografie van Nederland: de opgaven op mesoniveau*. Eindrapport Regioplan, te vinden op [www.rijksverheid.nl](http://www.rijksverheid.nl).
- Wennekers, S. en R. Thurik (1999) Linking entrepreneurship and economic growth. *Small Business Economics*, 13(1), 27–56.
- Weterings, A., F. van Oort, O. Raspe en T. Verburg (2007) *Clusters en economische groei*. Den Haag: Rapport Ruimtelijk Planbureau, te vinden op [www.pbl.nl](http://www.pbl.nl).



# Het verbeteren van de brede welvaart in regio's vergt normatieve keuzes

De discussie over het verbeteren van brede welvaart richt zich vooral op hoe en op welk niveau er moet worden gemeten. Het verbeteren van brede welvaart vereist echter verdergaande normatieve keuzes, die grote consequenties hebben voor het te voeren beleid.

## IN HET KORT

- Beleidsbeslissingen gericht op het verbeteren van de brede welvaart in de regio zijn inherent normatief van aard.
- Beleidsbeslissingen vergen keuzes over wat er onder welvaart of welzijn wordt verstaan, en hoeveel wie en waar daarvan krijgt.
- Deze keuzes hebben grote invloed waarop het beleid zich richt (wie, wat en waar) en daarmee ook de beleidsopties.

## ANET WETERINGS

Onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

## EDWIN BUITELAAR

Onderzoeker bij het PBL en hoogleraar aan de Universiteit Utrecht

## EMIL EVENHUIS

Onderzoeker bij het PBL

## MARK THISSEN

Onderzoeker bij het PBL

Niet elke regio in Nederland heeft dezelfde mate van welvaart. Welke positie een regio heeft, hangt mede af van hoe welvaart wordt gemeten. De regio's in het noordelijk deel van de Randstad hebben al jarenlang het hoogste bruto regionaal product (brp) per capita en de hoogste inkomens, terwijl regio's aan de rand van het land in dat opzicht achterblijven. Maar als er, naast inkomen, ook andere welvaartsaspecten – zoals gezondheid, woonkwaliteit, milieu, veiligheid en subjectief welzijn – worden meegenomen dan staan de grote steden juist onderaan de ranglijst (Aalders et al., 2019). Koplopers zijn dan Noord-Drenthe en Zuidwest-Friesland, regio's met het laagste brp per capita van Nederland.

Internationaal en nationaal hebben dit soort verschillen geleid tot een pleidooi voor het breder meten van welvaart, voorbij de focus op louter inkomen of, op geaggregeerd niveau, het bruto nationaal product (WCED, 1987; Stiglitz et al., 2009; Tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip, 2016; zie ook het ESB-dossier 'Meten van Welvaart' van april 2019). Het verbreden van het welvaartsbegrip heeft meer recent ook geresulteerd in een toenemende erkenning van de regio als het cruciale schaalniveau waarop welvaart moet worden gemeten en beoordeeld. Veel van de welvaartsaspecten die mensen ervaren, komen voort uit de interactie met hun dagelijkse leefomgeving; en dat dagelijks leven speelt zich grotendeels af op regionaal niveau (Raspe et al., 2019; Horlings en Smits, 2019).

Wat echter onderbelicht blijft, zijn de normatieve keuzes die politici moeten maken bij beleid gericht op brede welvaart in de regio, en wat de consequenties van die keuzes zijn. Nu blijven die keuzes vaak impliciet, terwijl ze grote gevolgen kunnen hebben voor het beleid. In dit artikel gaan we in op twee fundamentele keuzes. De eerste betreft het perspectief op brede welvaart: welke vorm van welzijn wil men bevorderen? De tweede keuze gaat erom waar het zwaartepunt van het beleid moet liggen (bij wie, waar en in welke mate).

We illustreren de consequenties van de verschillende keuzes via een voorbeeld van beleid gericht op het wegwerken van achterstanden in brede welvaart. Dit is het doel van veel van de recent tussen Rijk en regionale partijen gesloten Regio Deals, waarbij achterstanden het hele veld van brede welvaart kunnen bestrijken (wonen, werken, scholing, maar ook milieu en veiligheid). De ambitie van de Regio Deal Rotterdam Zuid luidt bijvoorbeeld: "[Rijk en regionale] partijen streven ernaar om de forse achterstandspositie van Rotterdam Zuid op de terreinen school, werk en wonen in 2030 om te buigen naar het G4-gemiddelde." (Rijksoverheid, 2018). In de Regio Deals ZaanIJ, Den Haag Zuidwest en Parkstad Limburg worden er vergelijkbare doelen gepresenteerd. Deze ambitie lijkt duidelijk, maar vergt nog een antwoord op de vragen wat onder 'brede welvaart' wordt verstaan, en hoeveel wie en waar daarvan zou moeten krijgen.

## Keuze 1: Wat is brede welvaart?

Brede welvaart is alles wat mensen van waarde vinden (PBL, SCP en CPB, 2017). Het gaat om de levensstandaard of de kwaliteit van leven van mensen, en beslaat daarmee veel meer dan alleen hun inkomen of vermogen. Het omvat alles wat van invloed is op hoe het is gesteld met mensen in sociaal, fysiek en mentaal opzicht, oftewel hun *welzijn*. Het vergroten van het welzijn op één vlak kan ten koste gaan van het welzijn op een ander vlak. Ook kan meer welzijn voor de huidige inwoners van een regio ten koste gaan van het welzijn van mensen die elders in het land of in de wereld wonen, of van het toekomstig welzijn van huidige of latere generaties (WCED, 1987; Stiglitz et al., 2009). Daarom moeten politici altijd afruilen maken. Welke afruilen aan de orde en acceptabel zijn, hangt af van wat er onder welzijn wordt verstaan.

Over wat welzijn van mensen precies behelst, wordt verschillend gedacht. Het perspectief op wat welzijn is, beïnvloedt waar het beleid zich op richt. We beschrijven nu de twee perspectieven, die de discussie over welzijn domineren.

### Welvaartseconomisch perspectief

In een welvaartseconomisch perspectief wordt welzijn beschouwd als de mate waarin mensen hun behoeften kunnen bevredigen, gegeven de schaarse, alternatief aanwendbare middelen waar zij over beschikken (Johansson, 1991). Het gaat om het nut dat individuen ontleen aan de consumptie van zowel materiële als niet-materiële zaken.

Vanuit dit perspectief is het doel van een regionaal beleid gericht op het wegwerken van achterstanden in brede welvaart, het vergroten van de consumptiemogelijkheden van individuen. Dit kan door het vergroten van de middelen waarover mensen beschikken, maar ook door het vergroten van de beschikbaarheid aan voorzieningen. Het kan dus gaan om het wegwerken van een inkomensachterstand, maar ook om het verbeteren van de ontsluiting van de woonplaats via het openbaar vervoer, waardoor ook mensen zonder auto voorzieningen elders in de regio kunnen benutten. Het uitgangspunt is dat mensen zodanige keuzes maken dat ze, met de hun ter beschikking staande middelen, zo veel mogelijk van hun behoeften kunnen bevredigen. Daarom is het vergroten van hun middelen voldoende om ook hun welvaart te vergroten.

### Capability-benadering

In de capability-benadering hangt welzijn af van de keuzevrijheid van mensen. Het gaat om hoeveel reële alternatieven mensen hebben om hun leven in te richten in lijn met hun ambities en waarden, ongeacht of dat ook daadwerkelijk hun behoeften bevredigt. Naast wat je doet en bent, hangt je welzijn ook af van wat je *kan* doen en zijn (Robeyns, 2017). De vrijheid en autonomie om het eigen leven vorm te geven zijn dan ook centrale begrippen in deze benadering. Deze benadering benadrukt dat individuen verschillen in de mate waarin ze hun middelen kunnen omzetten in meer welzijn. Dit is zeer afhankelijk van de persoonlijke kenmerken en omstandigheden in hun fysieke, sociale en institutionele omgeving.

In een beleid dat de capability-benadering volgt, gaat het om een achterstand in keuzevrijheid en om het wegnemen van de belemmeringen die deze veroorzaken. Zo verandert er weinig aan het welzijn van mindervaliden als er meer bussen rijden, terwijl die bussen niet toegankelijk zijn voor mensen in een rolstoel of met een rollator. Ook verandert een hoger inkomen weinig aan het welzijn van mensen in probleemwijken als de bank hun toch geen hypotheek verleent omdat ze in de 'verkeerde wijk' wonen; een praktijk die *redlining* wordt genoemd (Aalbers, 2010). Middelen, zoals meer bussen of inkomen, zijn dan een weliswaar noodzakelijke, maar onvoldoende voorwaarde om je welzijn te vergroten. Volgens de capability-benadering is daarom ook de toekenning van kansen, rechten en vrijheden bepalend voor iemands welzijn.

### Keuze 2: Hoeveel, wie, waar?

Als duidelijk is wat er onder brede welvaart wordt verstaan, volgt de keuze hoeveel, wie en waar zou moeten krijgen. Passen we dat weer toe op een beleid gericht op het wegwerken van achterstanden, dan gaat het niet alleen om de vraag naar achterstand bij wat of waarin, maar ook om de vraag hoeveel die achterstand moet worden ingelopen,

door wie en waar. Vanuit verschillende rechtvaardigheids-perspectieven kunnen ook op deze vraag verschillende antwoorden volgen. We werken er nu drie kort uit.

### Utilitarisme: achterstand van de regio wegwerken

In deze variant staat het vergroten van het totale of gemiddelde welzijn in de regio centraal. Dit past binnen de filosofie van het utilitarisme dat het 'het grootste geluk voor het grootste aantal' nastreeft, in de woorden van de Britse filosoof Jeremy Bentham. Vaak wordt een optimum als doel geformuleerd, zoals het *Pareto-optimum* in het geval van de welvaartstheorie. Maar, zoals in het geval van de *Regio Deal Rotterdam Zuid*, kan het ook gaan om een norm die is afgeleid van het gemiddelde van andere regio's (het gemiddelde inkomen van de G4 in dit geval).

## Politici spreken vaak niet uit welke normatieve keuzes zij maken bij beleid gericht op brede welvaart

Verdelingsaspecten binnen de regio spelen in dit perspectief geen rol; de som of het gemiddelde staat hierbij centraal. Om de achterstand in gemiddeld inkomen ten opzichte van andere regio's op een efficiënte manier te verkleinen, kan beleid zich het beste richten op het verbeteren van het inkomen van groepen met de kleinste afstand tot de arbeidsmarkt. Of op het bouwen van woningen voor groepen met een hoger inkomen dan de huidige inwoners. Dit laat onverlet dat de positie van (een groot deel van) de oorspronkelijke inwoners ongewijzigd blijft. Deze focus komen we vaak tegen in het beleid van achterstandswijken en -regio's (Permentier et al., 2013).

### Egalitarisme: achterstand tussen groepen in de regio wegwerken

Een alternatief voor bovengenoemd utilitaristisch beleid is beleid dat streeft naar zo veel mogelijk dezelfde mate van welzijn voor alle inwoners van de regio, ofwel het verminderen van relatieve achterstanden binnen de regio. Dit past binnen de filosofie van het egalitarisme: hoe gelijkjer, hoe rechtvaardiger (Piketty, 2014). Dit perspectief kan worden toegepast zowel wanneer er onder welzijn behoeftebevrediging wordt verstaan, als wanneer dat gelijk staat aan *capabilities*.

Passen we het weer toe op inkomen dan gaat het om het verlagen van de inkomensongelijkheid door het wegwerken van achterstanden in het inkomen van bepaalde inwoners ten opzichte van andere inwoners in eenzelfde gebied. Dit kan bijvoorbeeld door de bemiddeling van werk te richten op groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, om zo het verschil met de kansrijke groepen in de regio te verminderen. Maar ook kruissubsidiëring bij bijvoorbeeld lokale nutsvoorzieningen of andere vormen

van inkomensoverdracht van hogere-inkomensgroepen naar lagere-inkomensgroepen draagt bij aan de nivellering van verschillen tussen inkomensgroepen. Overigens zijn de mogelijkheden tot inkomensnivellering op regionaal niveau beperkt; inkomenspolitiek is primair een nationale verantwoordelijkheid.

*Sufficiëntarisme: achterstand in de regio ten opzichte van een bestaansminimum wegwerken*

In het sufficiëntarisme gaat het erom dat iedereen genoeg (middelen of capabilities) heeft. In tegenstelling tot het egalitarisme wordt het niet haalbaar geacht dat iedereen hetzelfde heeft en is dit bovendien moreel onnodig zolang iedereen een voldoende levensstandaard heeft (Frankfurt, 1987). ‘Genoeg’ betekent dat er een norm of drempel (impliciet) afgesproken wordt, zoals een minimumloon.

Het beleid tracht in deze variant het welzijn van mensen die onder het bestaansminimum (dreigen te) zakken te vergroten, zodanig dat ze erop of erboven komen te zitten. Dat kan via het bieden van een minimuminkomen voor iedereen, zoals via de bijstandsuitkering, maar bijvoorbeeld ook via het verbeteren van alle woningen of voorzieningen in de regio tot een minimaal kwaliteitsniveau. In het laatste geval gaat het bijvoorbeeld om het hanteren van richtlijnen voor een minimale afstand tot een supermarkt of toegang tot een middelbare school voor elke inwoner. Wat een minimaal bestaansniveau is, is een politieke keuze. Dat niveau kan op nationaal niveau worden vastgesteld, maar ook regionaal. Dat is een uitwerkingsvraagstuk.

**Conclusie**

De besproken perspectieven laten zien dat een ogenschijnlijk eenvoudig beleidsdoel als het ‘wegwerken van achterstanden in brede welvaart’ heel verschillend geïnterpreteerd kan worden en leidt tot fundamenteel andere beleidskeuzes – en daarmee andere beleidsuitkomsten. Het expliciet maken van de keuzes draagt bij aan een meer doelgericht beleid, en aan de mogelijkheid om – op termijn – de effectiviteit van het beleid te kunnen vaststellen. Daarnaast draagt duidelijkheid over op wie het beleid gericht is en op

wie niet, en waarom dat het geval is, bij aan de legitimiteit van het beleid. Tot slot kunnen latere aanpassingen in het beleid beter worden verantwoord als de oorspronkelijke keuzes duidelijk zijn.

**Literatuur**

Aalbers, M. (2010) *Redlining: terug van weggeweest*, 1 februari. Te vinden op [www.nemokennislink.nl](http://www.nemokennislink.nl).

Aalders, R., S. Hardeman en O. Raspe (2019) *Brede welvaart pas na tien jaar boven niveau van voor de economische crisis*. Rabobank Special, 20 juni. Te vinden op [economie.rabobank.com](http://economie.rabobank.com).

Frankfurt, H. (1987) *Equality as a moral ideal*. *Ethics* 98(1): 21-43.

Horlings, E. en J.-P. Smits (2019) *Conceptueel kader voor een regionale monitor brede welvaart*. CBS Rapport, september.

Johansson, P.-O. (1991) *An introduction to modern welfare economics*. Cambridge: Cambridge University Press.

PBL, SCP en CPB (2017) *Naar een Verkenning Brede welvaart*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Planbureau. Te vinden op [www.pbl.nl](http://www.pbl.nl).

Permentier, M., J. Kullberg en L. van Noije (2013) *Werk aan de wijk: een quasi-experimentele evaluatie van het krachtwijkenbeleid*. SCP Rapport, juli.

Piketty, T. (2014) *Kapitaal in de 21ste eeuw*. Amsterdam: De Bezige Bij.

Raspe, O., J. Content en M. Thissen (2019) *Brede welvaart en regionale ontwikkelingen*. PBL Position Paper, 20 augustus.

Rijksoverheid (2018) *Bijlage Kamerbrief Regiodeal Rotterdam Zuid*, 3 december. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

Robeyns, I. (2017) *Well-being, freedom and social justice: the capability approach re-examined*. Cambridge, UK: Open Book Publishers.

Stiglitz, J., A.K. Sen en J.-P. Fitoussi (2009) *The measurement of economic performance and social progress revisited: reflections and overview*. OFCE Document de travail, 2009-33. Te vinden op [spire.sciencespo.fr](http://spire.sciencespo.fr).

Tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip (2016) *Welvaart in kaart: eindrapport Commissie Grashoff*. Te vinden op [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

WCED (1987) *Our common future*. World Commission on Environment and Development. Verenigde Naties. Te vinden op [sustainabledevelopment.un.org](http://sustainabledevelopment.un.org).

**VAN ZANTEN**

Roger Klaassen



# Lakmoesproef voor decentralisatiebeleid

Het Nederlandse beleid van de afgelopen jaren wordt gekenmerkt door een steeds verder doorgevoerde beleidsdecentralisatie. Of het nu gaat om het sociale domein, de nationale woningbouwopgave, of de invulling van ons klimaatbeleid – overal zijn de gemeenten en regio's een steeds belangrijkere rol gaan spelen.

De logica achter de decentralisaties heeft vele facetten. Het beleid wordt dichterbij de burger gebracht, wat de mogelijkheid biedt om de samenleving nauwer te betrekken bij de regionale opgaven en oplossingen. Ook kan er beter gebruik worden gemaakt van locatie-specifieke informatie en kennis, en kunnen decentralisaties de prikkels versterken om in te spelen op locatie-specifieke voorkeuren. Dit verschaft decentralisaties de potentie om invulling te geven aan het creëren van een beter beleid met minder middelen (De Groot et al., 2010).

Maar er zijn ook beren op de weg. Door onze historisch gegroeide decentrale organisatiestructuur is de schaal vaak te klein om het beleid vlees op de botten te geven. Veelvuldig worden er zorgen geuit over de beperkte uitvoeringscapaciteit op decentraal niveau. Het antwoord daarop bestaat vaak uit het optuigen van bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden, maar daarvan is de democratische legitimiteit veelal beperkt.

Ook ontbreekt het de gemeenten vaak aan de financiële armslag die nodig is om invulling te kunnen geven aan beleidsambities welke in toenemende mate nationaal zijn. Dit komt enerzijds voort uit de bezuinigingen, waarmee gemeenten zich geconfronteerd zagen na de Grote Recessie en de overheveling van taken in het sociale domein, maar ook uit de beperkingen bij het vinden van een voldoende grote eigen belastinggrondslag wat financiering uit eigen middelen bemoeilijkt. Deze financiële problematiek wordt uitvergroot zichtbaar in de huidige coronacrisis waarin gemeenten vrijwel zonder uitzondering moeite hebben om hun begrotingen rond te krijgen, vanwege de enerzijds oplopende verplichtingen en de anderzijds snel teruglopende inkomsten door de veelal procyclische belastinggrondslagen, zoals parkeergelden en toeristenbelastingen.

Bovendien lijken decentralisaties rondom de grote transitieopgaven in onder andere ruimtelijke ordening en verduurzaming, vaak ingegeven door een *handelingsverlegenheid* die het Rijk kenmerkt. Dat regio en Rijk elkaar hard nodig hebben voor aanpak en uitvoering wordt weliswaar erkend, maar de Rijksoverheid heeft in de praktijk moeite om concreet vaste vorm te geven aan een sturingsfilosofie en rolopvatting waarbij het Rijk mede-eigenaarschap toont ten aanzien van de transitieopgaven en deze samen met de regio uitwerkt (Rli, 2019).

De komende jaren zouden wel eens een lakmoesproef kunnen worden voor het Nederlandse decentralisatiebeleid. De uitgaven in het sociale domein zullen de komende maanden fors gaan oplopen



**HENRI DE GROOT**

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam en Kroonlid van de Sociaal-Economische Raad

vanwege de stijgende werkloosheid. Het risico is groot dat de langetermijnambities rondom de energietransitie, zoals die op dit moment handen en voeten krijgt in de Regionale Energiestrategieën, en het sluiten van kringlopen met de aspiratie om in 2050 energie-neutraal en volledig circulair te zijn het kind van de rekening worden.

Bovendien is de toename van sociale zorgen ongelijk verdeeld over ons land, wat het risico meebrengt van een uitvergroting van de reeds bestaande regionale verschillen (Ter Weel et al., 2019). Denk bijvoorbeeld aan de relatief sterke concentraties van structurele werkloosheid onder laagopgeleiden in de grote steden en aan de problematiek van het in stand houden van publieke voorzieningen in de krimpgebieden (De Groot, 2019).

Een structurele herbezinning op de governancestructuur van ons land is dan ook voor het volgende kabinet een eerste vereiste. De theorie van het decentraliseren vergt een implementatie die verder zou dienen te gaan dan een primair budgettair ingestoken bezuinigingsmaatregel. Het vergt een serieuze discussie over zowel de optimale schaal als de financiering van regio's. In de bezuinigingsrondes die volgden op de Grote Recessie van 2008 is die discussie nooit goed afgerond. Bezuinigingsdoelstellingen hebben duidelijk de boventoon gevoerd; taken werden gedecentraliseerd, met een reductie van de beschikbare middelen. En er is weliswaar een discussie gevoerd over vergroting van het lokale belastinggebied die zowel de middelen als de prikkels voor gemeenten zou verschaffen om optimaal invulling te geven aan de hun toevallende taken, maar de implementatie is nog niet van de grond gekomen (De Groot et al., 2010; MinBZK, 2017). De gevolgen daarvan worden nu zichtbaar in de financiële problemen waarmee gemeenten worstelen.

Laat het nieuw te vormen kabinet de aanstaande formatie gebruiken om de verhouding tussen Rijk en regio te versterken, waarbij het Rijk duidelijke langetermijnambities durft te formuleren en daaraan ook consistent durft vast te houden over de regeertermijnen heen. En laat het daarbij vooral niet aarzelen om de regio de ruimte en het vertrouwen te verschaffen om invulling te geven aan de grote maatschappelijke uitdagingen van verduurzaming en inclusiviteit.

## Literatuur

- Groot, H.L.F. de (2019) Groei en krimp: uitdagingen voor governance en solidariteit. In: B. Bock, H. de Groot, G.J. Hospers et al. (red.) *Land in samenhang: krimp en regionale kansenongelijkheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Platform 31.
- Groot, H. de, G. Marlet, C.N. Teulings en W. Vermeulen (2010) *Stad en land*. Studie Centraal Planbureau, december.
- MinBZK (2017) *Rekening houden met verschil: Ruimte bieden in de financiële verhoudingen*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Rli (2019) *De som der delen: verkenning samenvallende opgaven in de regio*. Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, maart.
- Weel, B. ter, G. de Jong en S. Muilwijk-Vriend (2019) *Sociale ongelijkheid in Nederland*. SEO-rapport, 2019-07.





# Systemrisico grootbanken onveranderd hoog

Net als gedurende de financiële crisis ruim tien jaar geleden, hebben banken tijdens de coronacrisis te maken met flinke macro-economische schokken. Staan de banken er nu beter voor, of is er nog altijd sprake van grote systeemrisico's?

## IN HET KORT

- De rol van grootbanken in de economie, en daarmee het systeemrisico, is sinds de financiële crisis niet afgenomen.
- De rendementen van grootbanken bewegen sterk mee met de algehele economie.
- Het systeemrisico kan verminderen door hogere kapitaaleisen te stellen en de renteaftrek van de winstbelasting te verlagen.

## ANNEGEKE JANSEN

Econoom bij het Ministerie van Financiën

## CASPER DE VRIES

Hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Dit artikel is gebaseerd op de masterscriptie van Anneke Jansen

Grootbanken kunnen de reële economie ernstig schaden als ze in de problemen raken, bijvoorbeeld omdat het betalingscircuit niet meer werkt of de kredietverlening stopt. De mogelijkheid dat grootbanken in de problemen raken, is het systeemrisico. Systeemrisico wordt veroorzaakt door grofweg twee vormen van systeemfalen. Bij de eerste vorm steekt de ene bank de andere aan, net zoals tijdens een griep epidemie mensen elkaar kunnen aansteken. Bij de andere vorm worden banken tegelijk geraakt door macrofactoren, zoals vraaguitval of sterke rente- en wisselkoersbewegingen.

Empirisch blijkt dat het systeemrisico vooral wordt veroorzaakt door blootstelling van het bankwezen aan macrofactoren (Borio, 2003). Dit was ook het geval in 2008, toen veel banken dezelfde financiële producten hadden die minder waard bleken dan men had gedacht.

De zorgen omtrent systeemrisico's hebben zich sinds de financiële crisis vertaald in onder andere extra kapitaaleisen voor de grootbanken (DNB, 2018), maar het is de vraag of dat voldoende is. Met de coronacrisis, staat het bankwezen nu opnieuw bloot aan grote macro-economische schokken. Hoe staan de grootbanken en het systeemrisico ervoor?

In dit artikel analyseren we de individuele bijdrage van de banken aan het systeemrisico. Die individuele bijdrage is van belang. Wat volgens de Europese Centrale Bank (ECB) een grootbank is, is voornamelijk gebaseerd op de balansomvang. Maar de ene grootbank is de andere niet: de mate waarin een bank onderdeel is van het systeemprobleem verschilt per bank en hangt bijvoorbeeld samen met de complexiteit van een instelling, de verknoopteid met andere banken en de risico's die een bank neemt. Onze analysemethode neemt dergelijke factoren ook impliciet mee.

## Systeemrisico

Het afgelopen decennium is er veel geschreven over systeemrisico en hoe we dit kunnen meten. Wij gebruiken de *Marginal Expected Shortfall*- ofwel MES-maatstaf van Acharya et al. (2017), die staat voor het marginale verwachte verlies van een bank in tijden van crisis. De MES wordt veel gebruikt voor stresstesten, en kan tevens geïnterpreteerd worden als het aandeel van een individuele bank in het systeemrisico.

De MES is eenvoudig te berekenen op basis van de waargenomen aandelenrendementen, door het gemiddelde verlies te bepalen van een bankaandeel in tijden dat de markt in crisis verkeert. Als indicator voor de situatie van de reële economie wordt er van alle aandelen een marktindex genomen – dat is de gewogen som van de individuele rendementen. Het (marginale) aandeel van een specifieke bank hierin, de MES, is dan het gemiddelde rendement van het bankaandeel op de slechtste dagen van de markt (kader 1), waarbij we de slechtste dagen van de markt definiëren als 'de tachtig slechtste dagen in negen jaar'.

## Data

We gebruiken een dataset van de 64 grootbanken uit 17 Europese landen over de periode 2001–2015. Om de systeemcrisis te meten nemen we de naar waarde gewogen *Stoxx Europe 600 index* van aandelen; dit is een breed samengestelde index. Er zijn 104 banken die tijdens de 2001–2015 in de Stoxx Europe 600 zaten. Hiervan waren er 64 actief gedurende de gehele tijdsperiode (omdat we geen correctie voor uitgevallen banken doen, zijn onze schattingen voor de regressie-coëfficiënten aan de voorzichtige, conservatieve kant).

Dagelijkse en jaarlijkse marktdata komen uit Datastream. Het rendement van individuele banken wordt bepaald op basis van de dagelijkse verandering in aandelenwaarde. De hefboom is berekend op basis van jaarcijfers over het vreemd en eigen vermogen. Daarnaast gebruiken we data betreffende het vennootschapsbelastingtarief voor tien verschillende Europese landen uit de OESO-database.

## Risicovolle banken

Op basis van de MES-rangschikking komen we tot de volgorde van meest risicovolle grote banken van Europa voor 2001–2009 en voor de periode 2007–2015. We hebben ervoor gekozen om de crisisperiode zowel in de eerste als de tweede periode op te nemen, omdat het uitsluiten van deze periode leidt tot een onderschatting van wat een crisis teweeg kan brengen. Het weglaten van de kredietcrisis uit beide perioden geeft vergelijkbare uitkomsten voor beide perioden, maar wel een MES op een lager niveau, wat duidt op een onderschatting van het risico. Tabel 1 geeft de rangschikking.



## Rangschikking risicovolle banken

TABEL 1

2001–2009			2007–2015		
Bank	Land	MES	Bank	Land	MES
1 ING Groep	NED	0,074	1 (1) ING Groep	NED	0,070
2 Barclays	VK	0,060	2 (2) Barclays	VK	0,064
3 SEB	ZWE	0,058	3 (21) Natixis	FRA	0,062
4 Royal Bank of Scotland	VK	0,057	4 (6) Société Générale	FRA	0,061
5 Commerzbank	DUI	0,057	5 (4) Royal Bank of Scotland	VK	0,061
6 Société Générale	FRA	0,056	6 (8) KBC Groep	BEL	0,061
7 Crédit Suisse	ZWI	0,054	7 (13) Crédit Agricole	FRA	0,061
8 KBC Groep	BEL	0,052	8 (23) Erste Group Bank	OOS	0,060
9 Lloyds Banking Group	VK	0,052	9 (26) Aareal Bank	DUI	0,059
10 UBS Group	ZWI	0,052	10 (3) SEB	ZWE	0,059
Gemiddeld (N = 64)	EU	0,037	Gemiddeld (N = 64)	EU	0,041
Stoxx 600 (k = 80)		0,037	Stoxx 600 (k = 80)		0,036

Noot: De tabel geeft de rangschikking op basis van de MES van de tien Europese banken die het meeste bijdragen aan het systeemrisico; voor beide perioden zijn  $n = 2350$  en  $k = 80$

ESB

We zien dat de banken die hoog in de rangschikking staan, zo'n 5 à 6 procent van hun aandeelwaarde verliezen op de dagen dat de markt een verlies van ongeveer 2,6 procent realiseert. De grootbanken gaan er op dergelijke momenten dus meer op achteruit dan de markt. Dat zijn aanzienlijke schokken, aangezien banken niet veel meer dan 8 procent aan kapitaal bezitten.

In de periode van 2007–2015 verandert de samenstelling enigszins en neemt de gemiddelde MES iets toe. Een verklaring voor de relatief hoge MES van een bank als ING kan zijn dat deze bank in meerdere eurolanden een grote omvang heeft (zoals bijvoorbeeld via haar internetbank in Duitsland), waardoor ING een belangrijk aandeel heeft in het systeemrisico van Europa.

## Het berekenen van de MES

KADER 1

Het systeemrisico wordt gemeten als de kans op een sterk negatieve uitkomst van de marktindex. De MES is het verwachte verlies van een bank, gegeven dat de marktindex sterk negatief is – dat wil zeggen beneden een bepaalde drempelwaarde uitkomt.

De drempelwaarde is gekozen op  $-0,026$ , dus op een verlies van de marktindex van 2,6 procent. Een dergelijk verlies komt ongeveer tachtig keer voor in negen jaar tijd, waarvan circa een derde plaatsvond in 2008. Gemiddeld per dag is de kans op zo'n verlies drie procent. Dergelijke verliezen mogen nog geen systeemcrisis heten, maar zulke verliezen van de markt blijken al samen te gaan met substantiële verliezen voor individuele banken.

De drempelwaarde van  $-0,026$  is gekozen omdat deze correspondeert met het punt waarop de staart van de verdeling het kenmerkende hyperbolische gedrag aanneemt (het fenomeen dat aandelenrendementen niet normaal maar dikstaartig zijn verdeeld).

Om de MES van een bank te meten, bepalen we het conditionele gemiddelde van

alle rendementen van de bank in de gevallen dat de marktindex beneden de drempelwaarde uitkomt.

Merk op dat de MES een conditionele verwachting meet en dus bijvoorbeeld geen correlatiemaatstaf is. Maar omdat de verwachting van het rendement van de bank conditioneel is wat betreft de slechtste uitkomsten van de marktindex, is er wel sprake van een samenhang met de marktuitskomsten, en ook met de bankrendementen van andere banken in deze situaties.

De MES geeft niet alleen het verwachte verlies van een bank op de slechtste dagen van de markt, maar ook het (marginale) aandeel van de bank in een crisis. De marktindex is namelijk niets anders dan het gewogen gemiddelde van de rendementen op individuele aandelen. Het verwachte marktrendement is daarom gelijk aan de gewogen verwachte rendementen op de individuele aandelen. Dit geldt ook voor de conditionele verwachting. De marginale bijdrage van het individuele aandeel van een bank aan het verwachte systeemverlies, is dan niets anders dan de partiële afgeleide naar zijn gewicht in de index.

## Realistische schatting

Op elke maatstaf valt wel wat af te dingen. Idier et al. (2013) beweren bijvoorbeeld dat de Tier-1-solvabiliteitsratio – een maatstaf voor de hefboom – meer voorspellende waarde heeft dan de MES voor een ophanden zijnde crisis.

De MES wordt ook bekritiseerd omdat het een onderschatting zou geven van het daadwerkelijke tekort in tijden van zware crisis. We laten daarom in het kort zien dat, met behulp van de extremewaardetheorie, het mogelijk is om op basis van een beperkte hoeveelheid waarnemingen toch te komen tot een realistische schatting van het marginaal verwachte tekort in tijden van een zeer ernstige crisis.

We kunnen dieper in de staart van de verdeling kijken – en daarmee naar een ernstige crisis – door de bovenstaande schattingen te extrapoleren, met de semi-parametrische hyperbolische extremewaardefactor van Cai et al. (2015), naar een (kleinere) kans  $p$  van eens per tien jaar en een groter verlies dan  $q$ . De extrapolatie verandert de rangvolgorde niet, maar vergroot de MES met ongeveer een factor van 4,62 voor de eerste periode en met een factor 4,21 voor de tweede periode. De MES van bijvoorbeeld ING wordt na het toepassen van de extrapolatiefactor 0,340 en van UBS 0,240 over 2001–2009; voor de tweede periode is dit voor ING 0,297 en voor UBS 0,215. Ook tijdens een zware crisis komen deze banken dus als eerste in de problemen.

Los van het effect op individuele banken, kunnen we ook het effect van een zeer zware crisis op het geheel van de grootbanken bekijken, waarbij een zware crisis wordt gedefinieerd als 'de kans op het verlies dat zich slechts eens per tien jaar voordoet'. Na toepassing van de extrapolatiefactor voor beide perioden schatten we het gemiddelde verlies over de 64 Europese banken op ongeveer zeventien procent van de aandeelwaarde van banken.

De berekeningen tonen aan dat het systeemrisico sinds 2001 nagenoeg ongewijzigd is. Voor de huidige crisis betekent dit dat de grootbanken maar weinig vlees op de botten hebben om heel grote verliezen te kunnen dragen.

## Verklarende variabelen

Het inzicht dat de MES-maatstaf biedt wat betreft het individuele aandeel van banken in het systeemrisico kan gebruikt worden om differentiatie toe te passen in de eisen voor grootbanken. Zo zouden banken met een hoger risico hogere kapitaaleisen of een ander belastingregime opgelegd kunnen krijgen.

Voor niet-banken ligt het deel vreemd vermogen tussen de dertig en veertig procent, maar voor banken is dit in de orde van negentig procent (WRR, 2019). Algemeen wordt er aangenomen dat banken een hoge hefboom kunnen gebruiken als gevolg van impliciete overheidsgaranties zoals het 'te groot om te laten vallen'-paradigma, de wijze van girale geldschepping (WRR, 2019) en de asymmetrische informatie tussen depositohouders.

Naast deze factoren kan ook het belastingregime, dat niet neutraal is ten aanzien van de financieringsvorm – rente op schuld is aftrekbaar als een kostenpost, maar dividenden zijn dat niet – de hefboom vergroten. De betaalde rente over vreemd vermogen is aftrekbaar voor belasting over de winst, wat een belastingschild geeft dat de waarde voor aandeelhouders verhoogt. Dit schild creëert een prikkel om te

financieren met vreemd vermogen (Hamada, 1972).

Zouden een lagere hefboom en een ander belastingregime het systeemrisico kunnen verkleinen? Om die vraag te beantwoorden, gaan we met behulp van de volgende *log-log*-regressie na in hoeverre zowel het belastingregime als de hefboom bijdraagt aan de omvang van de  $MES_i^q$ :

$$\log(MES_i^q) = \alpha + \gamma \times \log(\text{hefboom}_i) + \theta \times \log(\text{belastingvoet}_i) + \varphi \times (\text{interactieterm})$$

De hefboom is gedefinieerd als 'het vreemd vermogen gedeeld door de som van vreemd en eigen vermogen' (balanstotaal). De belastingvoet is het gemiddelde (land-specifieke) belastingtarief dat bank  $i$  in de periode 2001–2015 betaalde. Omdat de hoogte van de hefboom de mate beïnvloedt waarin een verandering in de belastingvoet effect heeft, nemen we ook een interactieterm tussen beide variabelen op. We kiezen voor een log-log-model om de interpretatie van de schattingen te kunnen interpreteren als *elasticiteit*. Omdat we alleen jaardata hebben aangaande de hefboom en de belastingvoet, volstaan we hier met een analyse voor de hele periode.

Tabel 2 laat zien dat één procent toename van de hefboom leidt tot een gemiddelde toename van de MES van 0,23 procent bij een bank met een gemiddelde hefboom. Voor de belastingvoet is dit 0,37 procent. De bèta-coëfficiënten laten zien dat de relatieve invloed van de hefboom groter is dan die van belastingvoet.

Het interactie-effect tussen de hefboom en belastingvoet is negatief, wat waarschijnlijk verklaard kan worden doordat de systeembanken tegen de limiet aanzitten van de toegestane hefboom, zodat de invloed van de belasting op de hefboom beperkt is (Keen en De Mooij, 2012).

De  $R^2$  van 0,12 is laag, maar wel van dezelfde orde van grootte als in de regressies van Keen en De Mooij (2012). De reden is dat andere moeilijk meetbare factoren, zoals impliciete overheidsgaranties, waarschijnlijk een belangrijke rol spelen bij het systeemrisico.

Onze schattingsresultaten zijn waarschijnlijk nog aan de lage kant. De analyse neemt namelijk alleen banken mee die gedurende de gehele periode van 2001–2015 actief waren. Van de 104 banken ontbreekt de gehele top vier met de hoogste hefboom. Deze banken zijn tijdens de crisis uitgevallen, waardoor de MES niet berekend kan worden. Deze onzuivere steekproefselectie leidt tot een onderschatting van de effecten.

Daarnaast is een tekortkoming van de empirische implementatie dat we niet-beursgenoteerde banken niet kunnen meenemen. Dat is jammer aangezien coöperatieve banken veelal een lager risicoprofiel hebben, en zodoende bijdragen aan de noodzakelijke diversiteit van het Europese bankenlandschap (WRR, 2019).

## Conclusie en implicaties

De MES-maatstaf toont aan dat het systeemrisico in de jaren na de financiële crisis niet substantieel is afgenomen. De kans dat een macro-economische schok leidt tot grote verliezen in de financiële sector is onveranderd hoog. Dit is zorgwekkend met het oog op de coronacrisis, hoewel het ongekende overheidsingrijpen de overloopeffecten beperkt en vertraagt. De huidige steunmaatregelen door de diverse

## Regressieresultaten: effect op systeemrisico

TABEL 2

	Coëfficiënten	Delta <sup>1</sup>	Bèta <sup>2</sup>
$\hat{\gamma} \times \log(\text{hefboom}_i)$	2,80**	0,23	2,78
$\hat{\theta} \times \log(\text{belastingvoet}_i)$	2,67**	0,37	1,60
$\hat{\varphi} \times \text{interactieterm}^3$	-0,78*		

\*/\*\* Significant op respectievelijk tien- en vijfprocentniveau.

Noot: Adjusted  $R^2 = 0,12$ ; F-stat = 3,86; N = 64.

<sup>1</sup> De delta geeft de partiële effecten van de variabelen berekend volgens Wooldridge (2015). Door de interactieterm dienen de individuele schatters geïnterpreteerd te worden onder de veronderstelling dat de andere variabele nul is. De delta geeft de invloed van de individuele variabele onder de aanname dat de andere variabele gelijk is aan zijn gemiddelde waarde.

<sup>2</sup> De bèta-coëfficiënten geven de verandering in de verklaarde variabele in standaarddeviatie-eenheden van één eenheid verandering in elke verklarende variabele.

<sup>3</sup> De interactieterm is het product van de hefboom- en belastingvoetvariabele.

ESB

overheden voor banken (via de kredietverzekeringen), het bedrijfsleven en werkenden vormen een belangrijke stut die de verliezen op bankkredieten beperken. Ook de maatregelen van de ECB zijn van groot belang. Hoewel verlichting van de kapitaaleisen de bankbalansen niet versterkt, zijn de zachte leningen die banken bij de ECB kunnen opnemen wel heel behulpzaam. Tevens helpt het op grote schaal opkopen van staatsobligaties, waardoor overheden weer makkelijker steun kunnen geven. Op termijn baart dit echter wel zorgen voor de schuldenhefboom in de samenleving, want die neemt hierdoor weer toe.

Wanneer de coronacrisis geluwd is, verdient het aanbeveling om de hefboom in de economie verder te reduceren door de onderliggende drijfveren weg te nemen. We tonen aan dat het loont om op de meest risicovolle banken een hogere kapitaaleis toe te passen.

Daarnaast kan het lonen om de fiscale begunstiging van vreemd vermogen te verminderen, om zodoende voor banken de prikkel weg te nemen om zichzelf te financieren met overmatig veel vreemd vermogen. Het kabinet heeft reeds, met de robuuste vormgeving van de generieke renteaftrekbeperking (*earnings stripping*-maatregel), in de vennootschapsbelasting een ambitieuze stap gezet om tot een fiscaal meer gelijke behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen te komen (Belastingplan 2020). Dit stuwt de financiering met eigen vermogen op, zodat er meer ruimte is om klappen op te vangen.

## Literatuur

- Acharya, V.V., L.H. Pedersen, T. Philippon en M.P. Richardson (2017) Measuring systemic risk. *The Review of Financial Studies*, 30(1), 2–47.
- Borio, C. (2003) Towards a macroprudential framework for financial supervision and regulation? *CESifo Economic Studies*, 49(2), 181–215.
- Cai, J.J., J.H. Einmahl, L. de Haan en C. Zhou (2015) Estimation of the marginal expected shortfall: the mean when a related variable is extreme. *Journal of the Royal Statistical Society: Series B (Statistical Methodology)*, 77(2), 417–442.
- DNB (2018) *Overzicht Financiële Stabiliteit – voorjaar 2018*.
- Hamada, R.S. (1972) The effect of the firm's capital structure on the systematic risk of common stocks. *The Journal of Finance*, 27(2), 435–452.
- Idier, J., G. Lamé en J.-S. Mésonnier (2013) How useful is the marginal expected shortfall for the measurement of systemic risk? European Central Bank, Working Paper, 1546.
- Keen, M.M. en R.A. de Mooij (2012) *Debt, taxes, and banks*. International Monetary Fund. Working Paper, 12/48.
- Wooldridge, J.M. (2015) *Introductory econometrics: a modern approach* (6e editie). Boston, MA: Cengage Learning.
- WRR (2019) *Geld en schuld: de publiek rol van banken*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Rapport 100.



# Voor Nederlandse economen gaat bij investeren groen en sociaal boven productiviteit

De overheid zet momenteel alle zeilen bij om de Nederlandse economie veilig door de coronacrisis te loodsen en er waar mogelijk sterker uit te laten komen. Maar wat is daarbij eigenlijk verstandig? Tussen 27 augustus en 3 september 2020 hebben 364 economen daarover een aantal vragen beantwoord.

## IN HET KORT

- Nederlandse economen steunen het huidige steunprogramma en maken zich nauwelijks zorgen over de overheidsfinanciën.
- Wel vindt een grote meerderheid van de economen dat er ook geïnvesteerd moet worden in nieuwe werkgelegenheid.
- Zorg, cultuur, bouw, energie en onderwijs zouden prioriteit moeten krijgen bij de maatregelen, en grote bedrijven juist niet.

## SAM DE MUIJNCK

Econoom bij Our New Economy

## RENS VAN TILBURG

Directeur van het Sustainable Finance Lab

## JASPER LUKKEZEN

Hoofdredacteur van ESB en universitair docent aan de Universiteit Utrecht

De volledige enquête resultaten en vragen zijn te vinden in de online-bijlage bij dit artikel

“Zoveel economen, zoveel meningen”, hoor je wel eens. En dat is knap lastig voor hen die een verstandig economisch beleid moeten maken. In tijden van crisis is de onzekerheid nog veel groter, zoals ook nu bij de huidige coronacrisis. Wat is nu verstandig: het huidige steunpakket voortzetten, afbouwen, of doen we er juist een schepje bovenop met extra investeringen? En als er meer geïnvesteerd wordt, waar dient dit pakket zich dan op te richten? En valt dat wel te financieren door een overheid die haar staatsschuld snel ziet oplopen?

Antwoorden op deze vragen komen uit verschillende disciplines. Zo kunnen een goede lezing van de economische literatuur en scenariostudies van bijvoorbeeld het Centraal Planbureau helpen om een inschatting te maken van de te verwachten economische effecten. Een goede politiek-economische analyse kan dan verhelderen welke initiatieven op draagvlak kunnen gaan rekenen.

Maar er is meer nodig dan dat. De onzekerheid maakt het namelijk lastig om inzichten uit de economische literatuur toe te passen op de huidige situatie. De onzekerheid dwingt ook de experts van het Centraal Planbureau om een slag om de arm te houden. Dit kan weer het politieke draagvlak voor maatregelen aantasten, met als gevolg dat de politiek gaat afwachten tot het stof is neergedaald.

Soms werkt afwachten, maar niet in een crisis. Juist dan is de onzekerheid het grootst en kunnen zekerheid biedende maatregelen een aanzienlijk effect sorteren en voor

een verandering zorgen die, zodra het stof is neergedaald, permanent kan blijken. *Never waste a good crisis* mag dan een cliché zijn, maar het is wel gewoon waar.

Dan is het aan de beleidsmakers om te zoeken naar manieren die meer geruststelling bieden over de te volgen koers. Het idee dat er draagvlak is voor beleid, maatschappelijk of onder experts, kan daartoe bijdragen. Daarom hebben wij een enquête onder economen verspreid naar het gewenste stimuleringsbeleid van de Nederlandse overheid en wat de ruimte daarvoor is. We hebben daarbij gevraagd naar de huidige situatie en naar het te voeren beleid in de toekomst. De resultaten van de enquête presenteren we hierbij. Allereerst is er de mening van alle economen per vraag. Daarna bespreken we de verschillen tussen de diverse ‘soorten’ economen in deze enquête.

## De enquête

Tussen 27 augustus en 3 september 2020 hebben we de enquête uitgezet via *SurveyMonkey*. Om een zo groot en divers mogelijke groep van economen te bereiken is de uitnodiging om de enquête in te vullen verspreid via de ESB-nieuwsbrief en zijn er universiteiten, hogescholen, plan- en onderzoeksbureaus, ministeries, banken, economieredacties van nieuwsmedia, en leraar- en studieverenigingen benaderd met het verzoek om deze te verspreiden.

In totaal vulden 364 respondenten de enquête in, zie tabel 1, waaronder 120 gepromoveerden en 49 hoogleraren. De respondenten zijn voornamelijk man en tussen de 25 en 65 jaar oud. Het overgrote merendeel van de respondenten heeft een wo-master of een PhD in de economie afgerond.

Twee derde van de respondenten zijn algemene economen. De rest omschrijft zichzelf als bedrijfs econoom of financieel econoom, of heeft zelf invulling gegeven aan de vraag via het vrije invulveld. De respondenten zijn voornamelijk werkzaam in de wetenschap, het onderwijs, het beleid en de financiële wereld. Overige antwoorden zijn vastgoed, gezondheidszorg en IT. Veelvoorkomende functies zijn hoogleraar, beleidsmedewerker, leraar economie, portfoliomanager, academisch onderzoeker, (PhD-)student, consultant, lector, journalist en financieel analist.

## Vragen over het heden

In maart zijn kort na de lockdown de eerste economische steunmaatregelen ingevoerd. De belangrijkste steunmaatregelen waren de Tijdelijke noodmaatregel overbrugging

voor behoud van werkgelegenheid (NOW) en de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo).

### Het stimuleringspakket

Op 1 oktober eindigt het tweede steunpakket. We stelden de vraag of – en zo ja, hoe snel – de steunmaatregelen moeten worden afgebouwd. En of een start gemaakt zal moeten worden met een andere vorm van anticyclisch begrotingsbeleid: vraagstimulering, in de vorm van verhoogde overheidsuitgaven (investeringen en/of consumptie) en/of belastingverlagingen.

Het overgrote merendeel van de Nederlandse economen (92 procent) vindt dat er, na het tweede steunpakket, een additionele begrotingsstimulus moet komen (figuur 1). Bijna twee op de drie economen vinden dat er zowel steunmaatregelen als vraagstimulering zal moeten komen, en één op de vijf preferereert alleen steunmaatregelen. Acht procent van de economen vindt dat de overheid geen extra overheidsuitgaven meer moet doen. Mogelijke redenen daarvoor zijn omdat dit zou kunnen leiden tot een 'zombie-economie' met niet-levensvatbare bedrijven die dankzij steun blijven bestaan of tot een bubbel of omdat de economie vanzelf snel zou kunnen herstellen.

Economen vinden dat deze maatregelen zich voornamelijk moeten richten op werkgelegenheid (gemiddelde score van 4,2 op een schaal van 1 tot en met 5, of van 79 procent die hier een (hoge) prioriteit aan toekent). Als tweede criterium geven economen de meeste prioriteit aan duurzaamheid (3,7 of 61 procent (hoge) prioriteit), gevolgd door sociale gelijkheid (3,5 of 52 procent (hoge) prioriteit) en productiviteit (3,3 of 45 procent (hoge) prioriteit).

De overige genoemde criteria zijn brede welvaart, financiële stabiliteit, sociale cohesie, en consumptie. Economen geven prioriteit aan investeringen in het onderwijs (4,0) en de zorg (4,0), gevolgd door cultuur (3,4), de bouw (3,4) en energie (3,3). Veruit de minst populaire maatregel is belastingverlaging voor grote bedrijven (1,6). Overige vrije antwoorden zijn inkomensverzekering, helikoptergeld, liquiditeitssteun en gemeentelijke voorzieningen.

Een kanttekening bij de antwoorden op deze vragen is dat, terwijl de enquête uitstond, er bekend werd dat er na 1 oktober een derde steunpakket zou komen. Een deel van de respondenten heeft de vragen dus ingevuld terwijl ze dit wisten, en een deel niet.

### De multiplier

Economen discussiëren al lang over de effectiviteit van het anticyclisch begrotingsbeleid van de overheid. Een belangrijke vraag hierbij is of de multiplier hoger of lager is dan 1. Indien de multiplier hoger is dan 1, neemt het bruto binnenlands product (bbp) procentueel meer dan evenredig toe met overheidsuitgaven doordat de extra overheidsuitgaven weer particuliere uitgaven stimuleren. Indien de multiplier lager is dan 1, neemt het bbp minder dan evenredig toe doordat de extra overheidsuitgaven een daling teweeg brengen in de groei van de particuliere uitgaven (ook bekend als *crowding out*).

Onder de huidige omstandigheden kan de multiplier zowel hoger als lager liggen dan gebruikelijk. Enerzijds heb-

## Informatie over de respondenten

TABEL 1

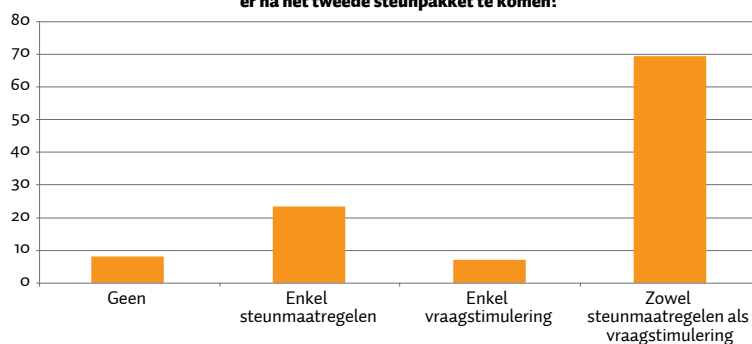
Subgroepen	Percentage	Subgroepen	Percentage
Vrouw	20	Algemene economie	68
<35 jaar	31	Financiering	14
35-49	25	Bedrijfseconomie	13
50+	44	Wetenschap	34
Wo-master	51	Onderwijs	30
PhD	36	Beleid	24
Economie gestudeerd	81	Financiële wereld	13

ESB

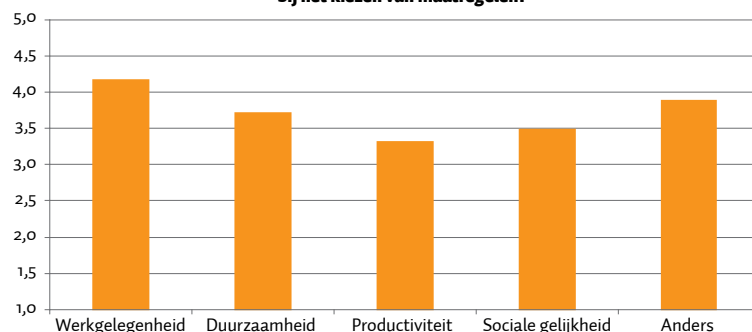
## Vragen over een nieuwe maatregelen

FIGUUR 1

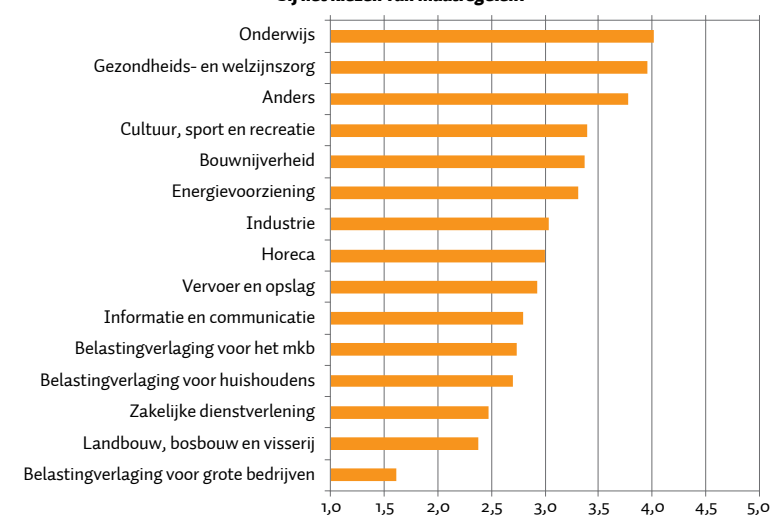
Wat voor additionele overheidsuitgaven dienen er na het tweede steunpakket te komen?



Welke criteria dienen prioriteit te hebben bij het kiezen van maatregelen?



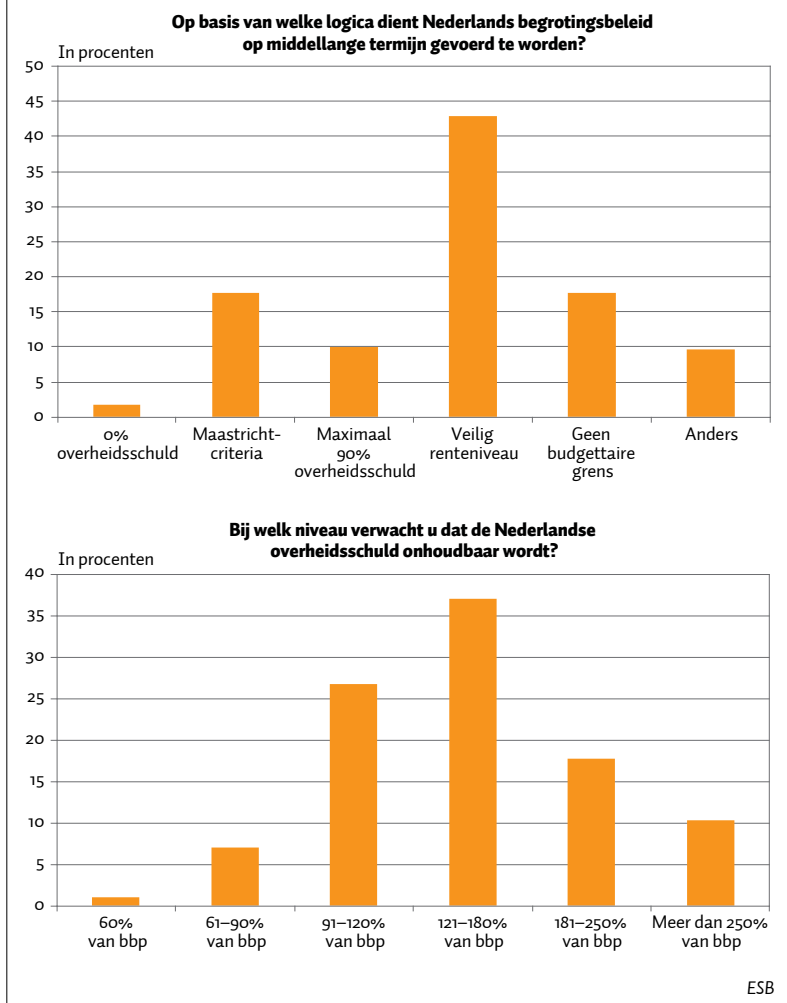
Welke sectoren dienen prioriteit te hebben bij het kiezen van maatregelen?



ESB

## Vragen over het begrotingsbeleid

FIGUUR 2



ben tijdens de coronacrisis overheidsuitgaven veel effect op het bbp. Anderzijds beperken coronamaatregelen, zoals de anderhalve meter afstand die mensen moeten aanhouden, bepaalde economische activiteiten, en daarmee ook de mate waarin nieuwe euro's in de economie kunnen doorrollen.

Twee op de drie economen schatten in dat de multiplier in 2021 groter dan 1 zal zijn. Daarbij hebben we gevraagd naar het effect van een vraagstimulus gericht op sectoren waar de werkloosheid oploopt als de coronamaatregelen op het huidige niveau blijven en de steunmaatregelen langzaam worden afgebouwd. Met andere woorden, een grote meerderheid van de economen denkt dat extra overheidsuitgaven economische groei in de private sector teweeg zal brengen.

## Vragen over de toekomst

Er zijn verschillende ideeën over hoe overheidsfinanciën er op de middellange termijn uit zouden moeten zien (figuur 2). Sommige economen pleiten voor het streven naar een optimaal evenwichtsniveau van overheidsschuld (als percentage van het bbp), andere zien marktrentes als een belangrijke indicator voor de houdbaarheid van overheidsfinanciën, en weer andere beargumenteren dat er geen grens is omdat overheden via hun centrale bank zelf geld kunnen creëren.

## Lange termijn

Voordat we overgaan tot de meningen van economen over welke logica volges hen het beste is, gaan we in op de simpele vraag wat economen bedoelen als zij praten over de middellange termijn. Gemiddeld genomen wordt hiermee verwezen naar een periode van tien jaar, maar er zijn ook veel economen die vijf jaar bedoelen (25 procent) of juist vijftien of twintig jaar (respectievelijk tien en zeven procent). In discussies over het voeren van een begrotingsbeleid op middellange termijn dient er dus expliciet duidelijk gemaakt te worden over welke tijdsperioden we praten.

## Anker voor beleid

Tijdens de financiële crisis en de Europese schuldencrisis hebben de Maastrichtcriteria van maximaal zestig procent overheidsschuld en maximaal drie procent begrotingstekort als anker gediend voor het begrotingsbeleid. Die notie lijkt zijn glans verloren te hebben. Maar een op de vijf economen zijn voorstander van de Maastricht-criteria. Dat is evenveel als ervoor pleiten om het idee van een budgettaire grens volledig los te laten. Een reden om te beargumenteren dat er geen budgettaire grens dient te zijn, is dat de centrale bank altijd overheidsuitgaven kan financieren. Overheidsfinanciën dienen geen doel op zich te zijn, maar functioneel ingezet te worden om gewenste effecten in de economie teweeg te brengen (hoge werkgelegenheid, lage inflatie).

De meest populaire logica wat betreft begrotingsbeleid, met 43 procent, is het sturen op een veilig schuldniveau, waarbij beleggers op de middellange termijn hun vertrouwen behouden. Met andere woorden: mits de rente niet te hoog wordt, kan de overheid meer schuld uitgeven. Een op de tien economen vindt dat de richtlijn maximaal negentig procent overheidsschuld moet zijn, eerder bepleit door Reinhardt en Rogoff – een grenswaarde in modellen van het Internationaal Monetair Fonds. Twee procent van de economen vindt dat de Nederlandse overheid geen schuld dient te hebben en alle staatsobligaties moet afbetalen.

## Houdbaarheid overheidsfinanciën

Bij discussies rond de staatsschuld is een centrale vraag wanneer deze te hoog en onhoudbaar zou worden. Staatsschuld is hoe dan ook onhoudbaar wanneer een land niet meer aan zijn rente- en aflossingsverplichtingen kan voldoen vanwege oplopende rente en/of een te hoog schuldniveau.

92 procent van de Nederlandse economen denkt dat de staatsschuld met de helft zou kunnen toenemen (naar boven de negentig procent) zonder dat het onhoudbaar wordt. Twee op de drie denken zelfs dat de staatsschuld zonder problemen zou kunnen verdubbelen (naar boven de 120 procent bbp). En een op de tien economen denkt dat Nederland, ondanks dat het geen eigen centrale bank heeft, een staatsschuld zou kunnen hebben op het niveau van Japan (boven de 250 procent bbp) – zonder dat het onhoudbaar wordt. Slechts acht procent van de economen acht het waarschijnlijk dat het huidige staatsschuldniveau in de buurt kan komen van *onhoudbaar*. Kortom, het overgrote merendeel van de economen in Nederland vindt dat we ons geen zorgen hoeven te maken over de staatsschuld.



Zowel het renteniveau als de inflatie is momenteel historisch laag. Sommige economen denken dat er sprake is van een structurele daling van het renteniveau en/of de inflatie. Zij achten het onwaarschijnlijk dat de rente of de inflatie op de middellange termijn flink zal stijgen. Andere economen zien de lage niveaus van rente en inflatie echter als een tijdelijk fenomeen, dat snel kan veranderen vanwege oplopende begrotingstekorten, ruim monetair beleid en aanbodbeperkingen.

Het merendeel van de Nederlandse economen schat in dat het onwaarschijnlijk is dat het algemene renteniveau (64 procent), of dat van de staatsschuld (63 procent) of de inflatie (57 procent) op de middellange termijn sterk gaat toenemen. Slechts zestien procent verwacht een sterke stijging van het renteniveau, zeventien procent in de rente op de staatsschuld en 21 procent in de inflatie. Kortom, de meeste economen verwachten geen sterke stijging van het renteniveau of de inflatie.

## Verschillen tussen groepen

Tabel 2 belicht een aantal opvallende verschillen en overeenkomsten in de diverse subgroepen. In de online-bijlage zijn alle resultaten te raadplegen. Economen werkzaam in de wetenschap of met een PhD schatten vaker de multiplier hoog in en zijn ook vaker voorstander van zowel steunmaatregelen als vraagstimulering. Zij schatten het niveau waarop de staatsschuld onhoudbaar wordt hoger in dan andere groepen, en relatief veel van hen zijn van mening dat er bij begrotingsbeleid geen budgettaire grens gehanteerd dient te worden. Net als economen werkzaam in de beleids- en financiële werelden vinden zij sterke inflatie en rentestijgingen onwaarschijnlijk.

Beleidsconomen vallen op in deze enquête omdat ze relatief vaak voorstander zijn van alleen steunmaatregelen, dus geen stimulering, en omdat ze relatief veel prioriteit aan productiviteit en weinig aan duurzaamheid geven. Wel is in absolute zin een meerderheid van hen voor steun en vraagstimulering, en zelfs een grote meerderheid (79 procent) denkt dat de staatsschuld zonder problemen kan verdubbelen.

Ook economen werkzaam in het onderwijs, gespecialiseerd in bedrijfseconomie, zonder PhD of economieopleiding hebben een aantal zaken gemeen. Zij schatten relatief vaak de multiplier laag in en zijn vaker voorstander van geen extra overheidsuitgaven om de economische klappen van de coronacrisis op te vangen. De houdbaarheid van de Nederlandse staatsschuld schatten ze lager in, en ze zijn vaker voorstander van de Maastricht-criteria. Sterke inflatie en rentestijgingen achten zij waarschijnlijker dan andere groepen.

## Conclusie

Hoewel economen de naam hebben het zelden met elkaar eens te zijn, blijken ze in deze crisistijd op onderdelen toch uitermate eensgezind. 92 procent steunt het kabinet in zijn voornemen om de steun voorlopig voort te zetten. Ook 92 procent van de economen vindt dat de overheid zich daarbij geen zorgen hoeft te maken over het oplopen van de staatsschuld en denkt dat de de staatsschuld met de helft kan toenemen (naar boven de negentig procent) zonder onhoudbaar te worden.

## Verschillen tussen groepen

TABEL 2

In procent	PhD (n=120)	Geen PhD (n=212)	Weten- schap (n=112)	Onder- wijs (n=99)	Beleid (n=80)	Finan- ciële wereld (n=43)
<b>Vragen over het heden</b>						
<i>Begrotingsbeleid na ze steunpakket</i>						
Geen extra overheidsuitgaven	6	9	7	15	5	7
Enkel steunmaatregelen	12	27	10	22	37	19
Enkel vraagstimulering	6	7	5	14	1	3
Beide	76	57	78	48	57	72
Multiplier is groter dan 1	75	63	73	52	71	65
<b>Vragen over de toekomst</b>						
<i>Logica begrotingsbeleid</i>						
0% overheidsschuld	0	3	1	2	2	0
Maastricht criteria	12	21	11	25	12	22
Maximaal 90% overheidsschuld	6	12	7	14	9	5
Veilig renteniveau	48	40	47	32	53	49
Geen budgettaire grens	23	15	26	19	12	14
Anders	11	9	9	7	12	11
<i>Niveau staatsschuld onhoudbaar</i>						
<90% van bbp	5	10	8	14	3	5
90-120% van bbp	19	31	19	40	18	19
>120% van bbp	76	59	73	45	79	76
<i>Verwachtingen middellange termijn</i>						
Sterke inflatie waarschijnlijk	13	25	12	32	18	11
Sterke rentestijging waarschijnlijk	13	18	11	22	11	16
Sterke rentestijging op staatsschuld waarschijnlijk	9	21	11	27	11	14

ESB

Ook vindt 77 procent van de economen dat er nu ook geïnvesteerd moet worden. Opvallend is wel dat de economen daarbij andere prioriteiten noemen dan het kabinet. Waar het afgelopen maandag gepresenteerde Groeifonds inzet op het primair verhogen van de productiviteit, geven de economen prioriteit aan werkgelegenheid, duurzaamheid en sociale gelijkheid.

Hiermee biedt de enquête aan beleidsmakers concrete handvatten om het beleid in hoofdlijnen te continueren en op specifieke onderdelen aan te passen.

# Verstandig begrotingsbeleid vraagt om Zalmnorm en tekortregel

De lage rente en inflatie, de coronacrisis en de aankomende verkiezingen leiden tot een discussie over de na te streven hoogte van de overheidsschuldquote. In een recente in *ESB* gepubliceerde enquête gaven veel collega's aan dat de schuld probleemloos kon verdubbelen. Maar is dat wel verstandig?

## IN HET KORT

- Een structureel laag niveau van overheidsschuld kent minder risico en biedt ruimte om met onverwachte crises om te gaan.
- Zodra de economie voldoende groeit, moet het kabinet beginnen met het terugdringen van het tekort en de schulden.
- De Zalmnorm en een norm voor het structurele overheidstekort van één procent van het bbp helpen daarbij.

## JAKOB DE HAAN

Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen (RUG)

## LEX HOOGDUIN

Hoogleraar aan de RUG

Door de coronacrisis is de trendmatige daling van de Nederlandse overheidsschuld abrupt omgezet in een stijging. Het Centraal Planbureau voorzag in maart van dit jaar nog een positief EMU-saldo (het saldo van inkomsten en uitgaven van de gehele overheid) van 1,1 procent en een overheidsschuld van 46,3 procent van het bruto binnenlands product (bbp) in 2020, en verder een daling van de schuld tot 43,9 procent van het bbp in 2025. Inmiddels wordt een negatief EMU-saldo en een oplopende overheidsschuld voorspeld.

Figuur 1 toont het beloop van de overheidsschuld (als percentage van het bbp) alsmede enkele prognoses voor de schuldquote. Volgens ramingen van De Nederlandsche Bank (DNB) zal de schuldratio oplopen tot 63 procent van het bbp in 2022 in het basisscenario, en tot 75 procent in het zware scenario (DNB, 2020). In het basisscenario van DNB komt het negatieve EMU-saldo uit op 4,3 procent bbp in 2022, en op 7,2 procent in het zware scenario. De voorspellingen over de Nederlandse schuld van de Europese Commissie en het IMF zijn wat optimistischer, maar deze prognoses zijn van eerdere datum. Hoever de overheidsschuld zal oplopen is erg onzeker. Cruciale factoren hierbij zijn in hoeverre de verspreiding van het virus voldoende onder controle blijft, en hoe lang het zal duren alvorens een werkzaam vaccin op voldoende schaal beschikbaar zal zijn. Ook is het onduidelijk hoe lang het crisisherstel gaat duren, en of de economie het groeipad van voor de crisis terug weet te vinden.

Deze ontwikkeling van de overheidsfinanciën reflecteert zowel de door de overheid genomen tijdelijke steunmaatregelen in verband met de coronacrisis, als de daling van de overheidsinkomsten vanwege de economische recessie. Tijdens een ernstige crisis is het overigens gebruikelijk dat de staatsschuld stijgt. Vanuit de theorie van 'tax smoothing' is dit zelfs wenselijk (Barro, 1979). In deze benadering dienen overheidsuitgaven structureel te worden gedekt door belastingen – overheidsschuld is slechts een manier om de belastingheffing intertemporeel te verschuiven. Volgens deze theorie wordt de welvaart verlaagd door een continue aanpassing van belastingtarieven om de begroting in evenwicht te houden. Fluctuerende belastingtarieven hebben namelijk sterke versturende effecten op de economie aangezien ze relatieve prijzen doen veranderen die bepalend zijn voor economische beslissingen (zoals arbeidsaanbod en investeringsbeslissingen).

In deze gedachtegang dienen daarom tijdelijke uitgaven en tijdelijk lagere belastinginkomsten, zoals bij een crisis, gefinancierd te worden door de uitgifte van staatsleningen. Dat deze gedachtegang door veel economen wordt gevolgd, blijkt ook uit een recente enquête onder 364 economen. De overgrote meerderheid van de economen vindt dat de overheidsschuld op de middellange termijn best wat mag oplopen (de Muijnck et al., 2020).

De coronacrisis leidde ertoe dat de Studiegroep Begrotingsruimte, die werkte aan een advies over het begrotingsbeleid voor de komende kabinetsperiode, haar werkzaamheden heeft uitgesteld, en nu pas in het najaar met een definitief advies komt (Studiegroep, 2020). De Studiegroep doet al wel enkele aanbevelingen. Zo raadt ze aan om de automatische stabilisatoren hun werk te laten doen. Met dit advies zijn we het eens. Tijdens de recessie als gevolg van de coronacrisis zijn de belastinginkomsten tijdelijk lager, terwijl de WW- en bijstandsuitgaven tijdelijk hoger zijn. Het begrotingstekort en de schuld lopen daardoor tijdelijk op. De economische neergang wordt zo automatisch gedempt. Een *structurele* stijging van de tekorten is weer een ander verhaal. In dit artikel leggen we uit waarom.

## De noodzaak van normen

Om een structurele stijging van de tekorten te voorkomen, zijn er begrotingsregels. De literatuur op het gebied van de politieke economie onderbouwt de noodzaak van begrotingsregels als volgt. In het politieke proces zijn er diverse



mechanismen die ertoe leiden dat het begrotingstekort van de overheid voortdurend de neiging heeft om op te lopen (Alesina en Passalacqua, 2016), waardoor de overheidsschuld onhoudbaar kan worden. Stimulerend begrotingsbeleid kan politici bijvoorbeeld helpen aan een herverkiezing (De Haan en Klomp, 2013). Verder hebben in een coalitieregering de achterbannen van de deelnemende politieke partijen (of die van vakministers) uiteenlopende belangen, die ervoor kunnen zorgen dat bepaalde uitgaven stijgen. Zonder restricties op de totale uitgaven of het tekort is de kans groot dat dit leidt tot oplopende tekorten (Perotti en Kontopoulos, 2002). Juist in een politiek systeem met wisselende coalities is het beleid vaak gericht op de korte termijn: oplopende schuld wordt vooral als een probleem gezien voor het volgende kabinet (Volkerink en De Haan, 2001). Om dit soort verleidingen voor kortetermijnvoordelen te weerstaan, kunnen begrotingsnormen helpen. Net als Odysseus die zich liet vastbinden aan de mast van zijn schip om de verleiding van de sirenen te kunnen weerstaan, kunnen begrotingsnormen helpen om betere langetermijnuitkomsten te genereren. Juist in een situatie van een lage of zelfs negatieve rente op overheidsschuld ('gratis geld') is de lokroep van de sirenen moeilijk te weerstaan, zoals helaas de Nederlandse ervaring heeft geleerd.

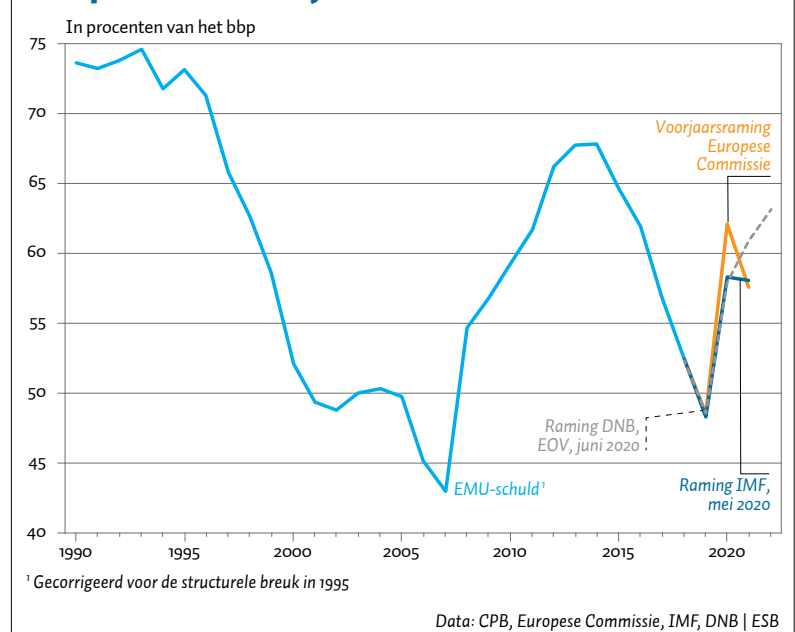
### De voordelen van een goede buffer

De coronacrisis laat zien hoe belangrijk het is dat er in economisch goede tijden een buffer wordt opgebouwd. Nederland is daardoor veel beter in staat dan de meeste andere Europese landen om de economische schok als gevolg van de coronacrisis op te vangen. Hoewel de Nederlandse over-

heidsschuld fors oploopt, wordt ons land niet geconfronteerd met oplopend kredietrisico. Dit perspectief suggereert dat een *structureel* laag niveau van de schuld wenselijk is. Dat schept de ruimte om, indien nodig, maatregelen te nemen tijdens een crisis, zonder dat we ons zorgen hoeven te maken over een te sterk oplopende schuldquote.

**Nederland: EMU-schuld en ramingen van de Europese Commissie, het IMF en DNB**

**FIGUUR 1**





Uit onderzoek blijkt bovendien dat de effectiviteit van stimulerend begrotingsbeleid, dat nodig kan zijn in tijden van crises (en alleen dan), veel geringer is bij een hoge overheidsschuld (Huidrom et al., 2019). Huidrom et al. vinden dat de multiplier van een stimulerend begrotingsbeleid systematisch kleiner is wanneer de overheidsschuld hoog is. Dat komt door twee mechanismen. Wanneer een regering met een zwakke financiële positie stimuleringsmaatregelen doorvoert, verwachten huishoudens eerder een belastingverhoging (om te zorgen dat de schuld houdbaar blijft) dan wanneer de overheidsfinanciën er goed voor staan. Bovendien kan in deze situatie een budgettaire stimulans de bezorgdheid van kredietverstrekkers over het kredietrisico vergroten.

## Rekening houden met een toekomst waarin de rente hoger is dan de groeivoet van het bbp is verstandig

### Schuld is niet risicoloos

Een derde reden voor een lage structurele overheidsschuld is dat de overheidsschuld houdbaar moet zijn. Dat is het geval als de overheid markttoegang behoudt, en de rente op overheidsschuld laag blijft ten opzichte van de economische groei. Een lage rente maakt schuld eerder houdbaar. Veel politici lijken zich vanwege de huidige lage rente op Nederlandse staatsobligaties geen zorgen te maken over de oplopende staatsschuld. Maar de Studiegroep wijst er terecht op “dat het aangaan van schuld [niet] risicoloos is. De rente kan immers weer gaan stijgen.”

Teulings (2020) negeert deze waarschuwing en beweert dat de private sector financiële buffers wil aanhouden in de vorm van risicovrije staatsschuld en dat de overheid daarom schuld moet uitgeven. Zo lang de groei hoger is dan de rente, ‘verdient’ de overheid er zelfs aan. De overheid heeft in zijn optiek veel meer structurele ruimte. Door te weinig schuld uit te geven, was er sprake van een restrictief begrotingsbeleid, en dat heeft er volgens Teulings toe geleid dat de groei van de particuliere en publieke consumptie het afgelopen decennium acht procent is achtergebleven bij die van het bbp.

Wij zijn het niet eens met het advies van Teulings (2020) om structureel meer staatsschuld uit te geven. Er kan niet worden aangetoond dat de rente vanaf nu altijd lager dan de groeivoet zal blijven en schuldhoudbaarheid dus nooit een probleem zal zijn. De nadelige gevolgen van een onhoudbare overheidsschuld zijn groot. Daarom is de toepassing van het voorzorgsbeginsel wenselijk, en is het verstandig macro-economisch risicomanagement om rekening te houden met omstandigheden in de toekomst, waarin de rente hoger zal zijn dan de groeivoet van het bbp. In het verleden was de rente regelmatig hoger dan de economische groei.

Ook schept een dergelijk beleid ruimte voor de ECB om in de toekomst de rente zo nodig snel en sterk te verhogen, mocht de ontwikkeling van de inflatie daarom vragen. Ook een voortdurend lage inflatie in de toekomst kan immers niet worden gegarandeerd. Te hoge overheidsschulden belemmeren de centrale bank in haar kerntaak van het handhaven van prijsstabiliteit.

Het ‘risicovrij’ noemen van AAA-staatsobligaties is bovendien misleidend. Het risico op wanbetaling is weliswaar zeer gering, maar de kans op koersdalingen door rentestijging en vermogensverlies vanwege een hogere inflatie dan verwacht is dat niet.

Ook de permanente deflatoire druk die sommigen anticiperen bij een te laag aanbod van overheidsschuld achten wij weinig plausibel, gelet op de grote investeringsbehoefte in infrastructuur, de energietransitie en de woningbouw. De in ons land historisch lage werkloosheid van voor de coronacrisis laat zich moeilijk rijmen met structurele onderbesteding. Ook zijn er weinig tekenen van een spoedige structurele verzaadiging van de consumptieve vraag.

### Advies

Op basis van deze overwegingen stellen wij voor om verschillende begrotingsregels nieuw leven in te blazen. Er bestaat een uitgebreide literatuur over de effectiviteit van begrotingsregels die concludeert dat begrotingsregels bijdragen aan solide overheidsfinanciën. Begrotingsregels worden vaak bekritiseerd, omdat de restricties die ze opleggen ertoe leiden dat het begrotingsbeleid procyclisch zou worden. Op basis van een analyse voor EU-lidstaten, laten Gootjes en De Haan (2020a) echter zien dat begrotingsregels de mate waarin het begrotingsbeleid procyclisch wordt juist afremmen. Onderzoek toont verder aan dat een combinatie van begrotingsregels leidt tot meer begrotingsdiscipline (Gootjes en De Haan, 2020b).

### Beperking structureel tekort

Als eerste begrotingsregel stellen wij een structureel EMU-tekort voor van één procent bbp. Bij een nominale bbp-groei van drie procent, zou dit impliceren dat de schuldquote op de lange termijn tendeert naar 33 procent bbp. Mocht deze groei lager uitkomen, op 2,5 procent, dan tendeert de schuld naar veertig procent bbp. Bij de keuze voor een tekort van één procent bbp wordt er dus voldoende buffer gecreëerd om op een effectieve manier schokken te stabiliseren, terwijl de houdbaarheid van de schuld niet in het geding komt.

Na de coronacrisis is het volgens ons verstandig om aan te sluiten bij het huidige Stabiliteits- en Groeipact (SGP), en om te streven naar het in voldoende tempo terugbrengen van de schuldquote naar onder de zestig procent bbp. De tijd die moet worden genomen om de schuldquote weer onder de zestig procent te doen uitkomen, is sterk afhankelijk van de mate waarin de schuldquote oploopt. Als het basisscenario van DNB uitkomt, kan de schuld al in de volgende kabinetsperiode onder de zestig procent bbp dalen. Het is echter ook mogelijk dat de schuldquote (veel) hoger uitkomt. In dat geval kan, in aansluiting bij de EU-begrotingsregels, een periode van maximaal twintig jaar worden gebruikt om aan deze norm te voldoen.

Het terugdringen van de overheidsschuldquote en het EMU-tekort zou in onze optiek nog niet moeten beginnen in de Miljoenennota 2021. Ook de Studiegroep oordeelt dat, zolang er sprake is van een economische neergang, het risicovol is om te bezuinigen of de lasten te verhogen teneinde het EMU-tekort te verlagen. Door in de huidige omstandigheden te bezuinigen, wordt de economie namelijk verder afgeremd en de crisis verder verdiept. Het beleid zou daarmee procyclisch worden. Dat was ook het geval in de meeste Europese landen in de periode na de financiële crisis, toen noodgedwongen consolidaties werden doorgevoerd die het herstel belemmerden (Gootjes en De Haan, 2020a). Tegelijkertijd is het overigens een illusie om te verwachten dat het herstel van buffers geheel kosteloos zou kunnen.

Het streven zou moeten zijn om in 2022 met het beleid te beginnen om de schuld en het tekort terug te dringen. Naar huidige inzichten zal de Nederlandse economie dan weer voldoende groeien. Dat geldt zelfs in het negatieve scenario van DNB. Voor de Miljoenennota 2021 zou de leidraad moeten zijn dat er wordt gedaan wat nodig is (niet meer en niet minder) om het coronavirus onder controle te krijgen en de economie te ondersteunen door liquiditeits- en overbruggingssteun. Deze tijdelijke uitgaven dienen niet onder de 'Zalmsnorm' te vallen en volledig door schuld te worden gefinancierd.

### De Zalmsnorm

Verder adviseren wij om een andere begrotingsregel, de *Zalmsnorm*, in ere te herstellen. De Zalmsnorm houdt in dat er een vast reëel uitgavenkader wordt vastgesteld, waarbij de uitgaven niet hoger mogen zijn dan een van tevoren afgesproken plafond. Dit vaste reële uitgavenkader normeert dus de collectieve uitgaven. Binnen dit kader dienen uitgaven te worden afgewogen. Dit impliceert dat de overheidsinkomsten (belastingen en premies) anders worden behandeld dan de uitgaven. Meevallers bij de overheidsinkomsten mogen niet worden gebruikt voor extra uitgaven, terwijl inkomstentegenvallers niet automatisch worden opgevangen door extra bezuinigingen. Tegenvallers bij de uitgaven moeten worden opgevangen met extra bezuinigingen, en niet met hogere belastingen en premies. Dit beleid brengt rust in het begrotingsbeleid, en zorgt ervoor dat de politieke besluitvorming zo min mogelijk wordt beïnvloed door conjuncturele mee- en tegenvallers.

Ook voor de komende kabinetsperiode dient het kabinet, in lijn met de Zalmsnorm, op basis van berekeningen van het Centraal Planbureau de uitgavenkaders te bepalen – en zich daaraan te houden. Het is wenselijk om bij de opstelling van de kaders uit te gaan van een voorzichtige raming van de structurele economische groei van 1,5 procent. De productiviteitsgroei over de afgelopen periode, de beperkte mogelijkheden om de participatiegraad verder op te krikken, en de verdere vergrijzing van de bevolking maken dat het niet prudent is om een hogere structurele groeivoet te veronderstellen.

Aanpassingen van het uitgavenplafond en inkomstenkader zijn overigens mogelijk als vasthouden aan een apart uitgavenplafond en inkomstenkader leidt tot inefficiënte of onbedoelde uitkomsten. Dergelijke correcties dienen expliciet toegelicht te worden in de Miljoenennota.

Dat het huidige kabinet zich niet altijd aan de Zalmsnorm hield blijkt uit de Miljoenennota 2020. In zijn rol als begrotingsautoriteit heeft De Raad van State ernstige kritiek geuit op de begroting voor 2020. Volgens de Raad zijn de uitgavenplafonds en het inkomstenkader aangepast, zonder dat er sprake is van inefficiënte of onbedoelde uitkomsten (Raad van State, 2019). De aanpassingen betekenen dat de regering meer financiële ruimte neemt dan voorzien bij het Regeerakkoord. Dit gaat ten laste van het EMU-saldo. Blijkbaar kon de regering de roep van de sirenen niet weerstaan. Dat wreekt zich nu, te meer daar de kans groot is dat de hogere uitgaven waartoe het kabinet in de Miljoenennota 2020 heeft besloten, niet allemaal tijdelijk zijn.

Ook hogere uitgaven buiten de begroting om, via een investeringsfonds, sluiten niet aan bij de Zalmsnorm. Dat betekent niet dat maatregelen om de structurele groei te verhogen onwenselijk zijn. Integendeel – hogere overheidsinvesteringen en uitgaven op het gebied van onderwijs en R&D kunnen daarbij juist helpen. In onze optiek dienen deze uitgaven echter niet gefinancierd te worden via een investeringsfonds, maar moeten zij worden betrokken bij de integrale afweging binnen de begroting. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld bij een keuze voor hogere uitgaven in verband met de energietransitie.

Het handhaven van de Zalmsnorm voor niet-corona gerelateerde uitgaven betekent overigens dat het kabinet waarschijnlijk in de Miljoenennota 2021 al op opsomminge uitgaven moet bezuinigen. Dit komt door de hoge autonome groei van de zorguitgaven. Tegenover die hogere uitgaven moeten ergens anders lagere uitgaven staan.

Door de hier voorgestelde begrotingsnormering in te voeren, wordt de basis gelegd voor een houdbare ontwikkeling van de overheidsfinanciën en van de welvaart, voor een schokbestendige economie en voor een effectieve en efficiënte overheid.

### Literatuur

- Alesina, A. en A. Passalacqua (2016) *The political economy of government debt*. In: J.B. Taylor en H. Uhlig (red.), *Handbook of macroeconomics*, Vol. 2B. Amsterdam: Elsevier, 2599–2651.
- Barro, R.J. (1979) On the determination of the public debt. *Journal of Political Economy*, 87(5), 940–971.
- DNB (2020) *Economische ontwikkelingen en vooruitzichten*, juni, nr. 19. De Nederlandsche Bank.
- Gootjes, B. en J. de Haan (2020a) *Begrotingsregels dempen procyclisch begrotingsbeleid in de Europese Unie*. ESB, 105(4788), 372–375.
- Gootjes, B. en J. de Haan (2020b) *Does budget transparency make fiscal rules more effective?* CESifo Working Paper, te verschijnen.
- Haan, J. de, en J. Klomp (2013) *Conditional political budget cycles: a review of recent evidence*. *Public Choice*, 157, 387–410.
- Huidrom, R., M.A. Kose, J.J. Lim en F.L. Ohnsorge (2019) *Why do fiscal multipliers depend on fiscal positions?* CAMA Working Paper, 28/2019. Te vinden op [cama.crawford.anu.edu.au](http://cama.crawford.anu.edu.au).
- Muijnck, S. de, R. van Tilburg en J. Lukkezen (2020) *Voor Nederlandse economie gaat bij investeren groen en sociaal boven productiviteit*. ESB, Te verschijnen. Te vinden op [www.esb.nu](http://www.esb.nu).
- Perotti, R. en Y. Kontopoulos (2002) *Fragmented fiscal policy*. *Journal of Public Economics*, 86(2), 191–222.
- Raad van State (2019) *Septemberrapportage begrotingstoezicht 2019*, 17 september.
- Studiegroep (2020) *Brief van de voorzitter van de Studiegroep aan de minister van Financiën*, 6 juli. Te vinden via [Rijksoverheid.nl](http://Rijksoverheid.nl).
- Teulings, C. (2020) *De private sector verlangt een hogere staatsschuld en dat levert ook nog wat op*. ESB, 105(4788), 364–367.
- Volkerink, B. en J. de Haan (2001) *Fragmented government effects on fiscal policy: new evidence*. *Public Choice*, 109(3-4), 221–242.

# Coronasteun houdt vaak ook niet-levensvatbare bedrijven overeind

Bedrijven ontvangen tijdens de coronacrisis op allerlei manieren steun. Zo is in een aantal landen de faillissementswetgeving zelfs tijdelijk buiten werking gesteld. Hierdoor daalt het aantal faillissementen. Maar is dat wel verstandig?

## IN HET KORT

- De coronasteun is effectief als het levensvatbare bedrijven helpt te overleven; het is efficiënt als het alleen dat doet.
- De Nederlandse coronasteun is efficiënt. Maar in veel buurlanden houdt de steun ook niet-levensvatbare bedrijven overeind.

## JOHN LORIÉ

Hoofdeconoom bij Atradius en onderzoeker aan de Universiteit van Amsterdam

## IULIAN CIOBICA

Econoom bij Atradius en promovendus aan de Vrije Universiteit

De wereldwijde economische groei viel in het tweede kwartaal van dit jaar ongekend hard terug als gevolg van de COVID-19-pandemie; het onderzoeksbureau *Oxford Economics* schat de krimp op 9,2 procent jaar-op-jaar. De Nederlandse en Duitse bbp-cijfers komen hierbij dicht in de buurt, met respectievelijk -9,0 en -11,7 procent. Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten – die zwaarder door COVID-19 zijn getroffen – doen het aanmerkelijk slechter met rond de twintig procent krimp. België zit daar ergens tussenin.

Anders dan verwacht bij zo'n krimp, sluiten bedrijven niet in groten getale hun deuren. Met uitzondering van Nederland, waar er nauwelijks verandering zichtbaar is, vertonen de aantallen faillissementen in de grotere Europese economieën plus de VS in het tweede kwartaal een daling. Die daling is in een aantal landen fors: in Frankrijk, België en Spanje ligt het aantal faillissementen veertig tot zestig procent lager jaar-op-jaar. Die dalingen zijn al ingezet in het eerste kwartaal (figuur 1), in de loop waarvan COVID-19 zich steeds sterker begon te manifesteren.

## Krachtig overheidsingrijpen

We denken dat deze opmerkelijke daling van het aantal faillissementen in een aantal landen de weerslag is van een tweetal overheidsmaatregelen. Centrale banken, zoals de ECB, de Bank of England en de Federal Reserve hebben programma's opgezet om directe leningen aan het bedrijfsleven te verstrekken, dan wel om deze via het commerciële bankwezen te faciliteren. Maar nog belangrijker is de steun van overheden (IMF, 2020). Die wordt direct aan bedrij-

ven geboden in de vorm van subsidies op lonen en vaste kosten (zoals huur en rente), en in de vorm van uitstel van belastingen, van directe subsidies, van leningen en van deelname in het aandelenkapitaal en garanties.

Verder profiteren bedrijven ook van een uitbreiding van sociale regelingen, zoals werkloosheidsuitkeringen, inkomensregelingen voor zelfstandigen, en een uitbreiding van de kinderbijslag. Deze steun helpt het bedrijfsleven ook, maar op een indirecte manier, namelijk door het bestedingsniveau op peil te houden. In Nederland, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk neigen de steunpakketten vooral naar directe financiële steun voor bedrijven. België en Spanje benadrukken echter vooral de indirecte steun, in de vorm van sociale regelingen. In het pakket van de Verenigde Staten komen beide vormen in een meer gelijke mate terug.

Tot slot, en dat is wellicht belangrijker, heeft een aantal landen wijzigingen aangebracht in de faillissementswetgeving om bedrijven tijdens de coronacrisis te beschermen tegen faillissement (Insol Europe, 2020). Een van de maatregelen is om faillissementsprocedures tijdelijk te bevriezen. Andere maatregelen zijn de ontheffing van de verplichting van bestuurders om in het geval van liquiditeitsproblemen een faillissementsaanvraag te doen (en zo beslag op persoonlijke bezittingen te voorkomen), of om crediteuren te verhinderen een aanvraag te doen. Deze vormen van bedrijfsbescherming hebben plaatsgevonden in bijvoorbeeld België, Spanje, Duitsland en Frankrijk voor een periode die varieert van het einde van de lockdown tot het einde van 2020. Het VK heeft de verplichting voor bestuurders om faillissement aan te vragen als men weet dat het bedrijf niet levensvatbaar is laten vervallen (nb. dit was al gepland, maar de invoering ervan is naar voren gehaald). De VS en Nederland hebben echter geen aanpassingen gedaan. De hervormingen die in Nederland op stapel staan zijn niet gerelateerd aan de pandemie en bovendien nog niet ingevoerd.

De daling in het aantal faillissementen suggereert dat de maatregelen van de overheden effectief zijn. Zeker als er wordt bedacht dat, gezien de scherpe daling van de economische activiteit in het tweede kwartaal, het aantal faillissementen had moeten stijgen. Maar aan de hoopgevende faillissementcijfers zit niettemin een 'zwart randje'. Dat het aantal faillissementen niet is gestegen, is namelijk een teken dat ook de niet-levensvatbare bedrijven steun hebben ontvangen. Mogelijk is de steun daarom niet efficiënt.



## Berekening

Een simpel voorspelmodel dat het aantal faillissementen per land voorspelt aan de hand van de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp) ondersteunt dit, zie kader 1. Onze voorspelling richt zich op het tweede kwartaal van 2020, de periode van het hoogtepunt van de coronacrisis.

We beginnen met de berekening van de faillissementenverwachting in het tweede kwartaal 2020, op basis van de gerealiseerde bbp-cijfers voor die periode. Die verwachting is – niet verrassend gezien de ongekende bbp-krimp – een sterke jaar-op-jaar stijging van de faillissementen, in een bandbreedte van zestien procent tot meer dan honderd procent. Door deze uitkomst vervolgens met de gerealiseerde faillissementen te vergelijken, krijgen we een cijfer dat de door het coronasteunbeleid tegengehouden faillissementenstijging zichtbaar maakt.

Dit cijfer bevat ook een aantal bedrijven die zonder de coronacrisis failliet zouden zijn gegaan in het tweede kwartaal, maar nu door het corona-steunbeleid in leven blijven. Dit aantal bedrijven berekenen we door eerst de verwachte stijging in het aantal faillissementen te bepalen zonder rekening te houden met de coronacrisis, uitgaande van de begin 2020 verwachte bbp-groei in het tweede kwartaal, en dit vervolgens te vergelijken met de gerealiseerde faillissementen.

De laatste stap is dan het vergelijken van de twee berekende cijfers. Daarmee wordt er een indicatie verkregen in welke mate de coronasteun bij niet-levensvatbare bedrijven is terechtgekomen. Figuur 2 geeft de resultaten weer van de berekening voor alle landen.

## Effectief, maar zeker niet overal efficiënt

Volgens onze berekeningen heeft het coronasteunbeleid in Nederland in het tweede kwartaal een jaar-op-jaar stijging van het aantal faillissementen van 85 procent weten te voorkomen (figuur 2, oranje staaf). Dat cijfer is opgebouwd uit een verwachte stijging van 87 procent en een gerealiseerde stijging van 2 procent.

Dit cijfer verhuult de groei van het aantal bedrijven dat failliet zou zijn gegaan zonder de pandemie. Dat is drie procent (blauwe staaf) en bestaat uit een begin 2020 verwachte stijging van het aantal faillissementen met vijf procent minus een realisatie van twee procent. Het Nederlandse coronasteunbeleid lijkt dus zowel effectief als efficiënt te zijn.

Figuur 2 laat zien dat het coronabeleid van de overheden in andere landen ook effectief is, want overal zijn er veel minder faillissementen. Maar veel van de voorkomen faillissementen zijn faillissementen van niet-levensvatbare bedrijven. Niet in Nederland en Duitsland, waar dat cijfer zeer beperkt is, maar wel wat betreft de andere landen. België spant hierbij de kroon: de berekening suggereert dat bijna tachtig procent van de door het steunbeleid geredde bedrijven in een normale situatie failliet zou zijn gegaan. We concluderen dat het coronasteunbeleid wel effectief is, maar zeker niet overal efficiënt.

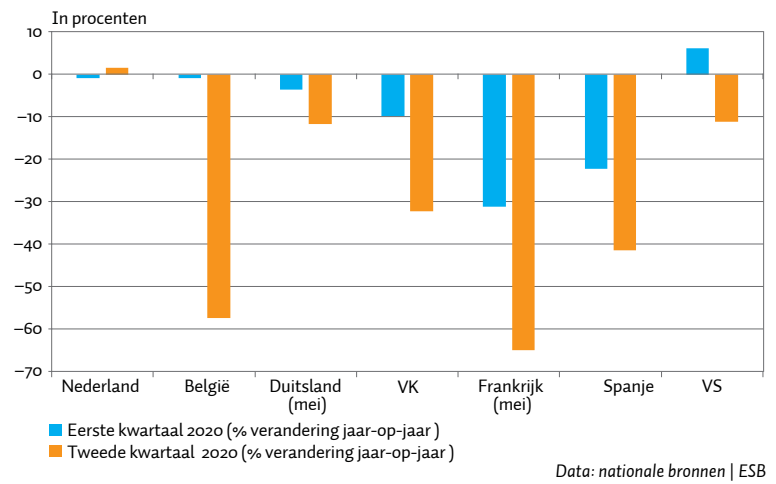
## Literatuur

IMF (2020) *Policy responses to Covid-19*. Overzicht te vinden op [www.imf.org](http://www.imf.org).

Insol Europe (2020) *Coronavirus (COVID-19) Tracker of insolvency reforms globally*. Overzicht te vinden op [www.insol-europe.org](http://www.insol-europe.org).

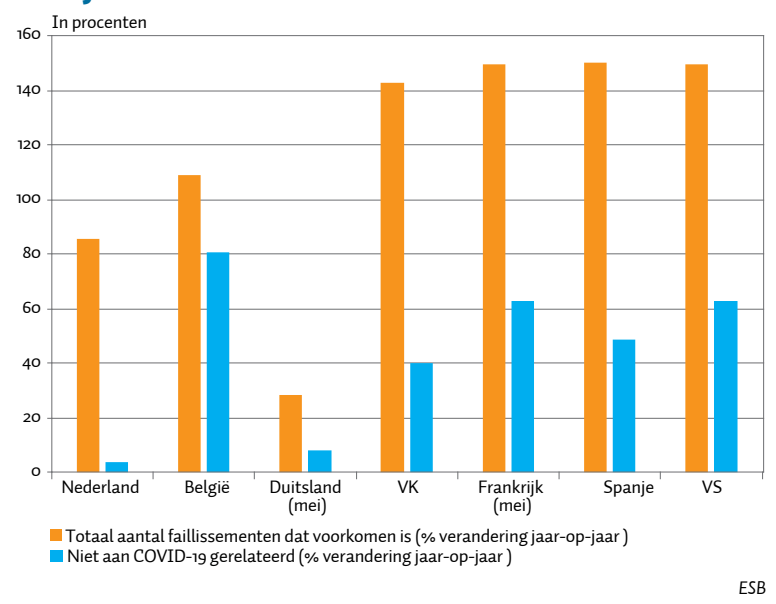
## Verrassende daling faillissementen tijdens de coronacrisis

FIGUUR 1



## Coronasteun houdt ook niet-levensvatbare bedrijven overeind

FIGUUR 2



## Het gehanteerde voorspelmodel

KADER 1

In het gebruikte zogeheten ARIMA-schattingsmodel wordt de groei van het aantal faillissementen in een land in een bepaalde periode bepaald door een constante, de groei van het bbp en een *residue term*. De relatie met de groei van het bbp is intuïtief: als de economische activiteit aangezwengeld wordt, neemt het aantal faillisse-

menten af. De constante geeft weer dat er zelfs zonder groei faillissementen zouden zijn ontstaan. Tot slot modelleren we de *residue term*, die alle overige bepalende factoren moet bevatten, met een periode vertraging. Dat reflecteert de persistentie in het model.

# Onzekerheid tijdens crisis belangrijker dan omzet

In de coronacrisis werden bedrijven niet alleen geconfronteerd met omzetgebrek, maar ook met onzekerheid over de toekomstige context waarin ze zouden moeten opereren. Die onzekerheid kan de economie schaden, bijvoorbeeld als bedrijven hun investeringen beperken. Welke factoren zijn van invloed op de onzekerheid binnen bedrijven? Een enquête onder het midden- en kleinbedrijf.

## IN HET KORT

- Voor de ingeschatte overlevingskansen van bedrijven is de mate van onzekerheid bepalender dan hun omzetverwachting.
- De ervaren onzekerheid correspondeert met de mate waarin bedrijven het overheidsingrijpen ontoereikend vinden.
- Bedrijven met meer managementkwaliteit ervaren minder onzekerheid.

## JESSE GROENEWEGEN

Promovendus aan de Universiteit Utrecht (UU) en econoom bij de Rabobank

## SJOERD HARDEMAN

Universitair docent aan de UU en econoom bij de Rabobank

## ERIK STAM

Hoogleraar aan de UU

Onzekerheid is onlosmakelijk verbonden met economie en bedrijfsleven. De toekomst is grotendeels onberekenbaar (Knight, 1921). Of het nu gaat om de aanschaf van nieuwe apparatuur en machines, het in (vaste) dienst nemen van personeel, de ontwikkeling van nieuwe producten of het betreden van nieuwe markten – onzekerheid speelt altijd een rol bij de investeringsbeslissingen van bedrijven. De coronacrisis benadrukt nogmaals dat de toekomst onberekenbaar is. Volgens de index voor wereldwijde economische beleidsonzekerheid, heeft de economische onzekerheid momenteel haar hoogste punt in 25 jaar bereikt (Baker et al., 2020).

Onzekerheid kan reële economische gevolgen hebben. Zo wijst men vanuit de reële-optietheorie op uitgestelde investeringen (Bernanke, 1983): in onzekere tijden kan het voor bedrijven lonend zijn om op meer informatie te wachten alvorens te beslissen of en waarin men investeert. Wanneer onzekerheid niet alleen leidt tot uitgestelde investeringen, maar ook tot desinvesteringen, dan leidt dat bovendien tot lagere productiviteit, omdat productiemiddelen niet langer optimaal worden ingezet (Bloom, 2014). Dat investeringsgedrag kan bovendien de conjunctuur vertragen en de overlevingskansen van bedrijven verkleinen (Bloom et al., 2018).

Een inschatting van onzekerheid onder Nederlandse bedrijven is cruciaal om een beeld te krijgen van de economische impact van de coronacrisis. Toch weten we in Nederland maar weinig over de kenmerken van bedrijven

die met onzekerheid worden geconfronteerd. In dit artikel maken we een begin met het in kaart brengen van de onzekerheid bij bedrijven door gebruik te maken van een enquête onder circa 800 managers en eigenaars van kleine en middelgrote bedrijven (tot en met honderd werknemers) in Nederland.

## Oorzaken van onzekerheid bij bedrijven

Plotselinge negatieve gebeurtenissen zorgen vaak voor een toename in onzekerheid (Bloom, 2014). Het kan daarbij gaan om aanslagen (zoals de moord op de Amerikaanse president Kennedy), terrorisme (9/11) en oorlogen (Vietnamoorlog, Golfoorlogen), maar zeker ook om economische crises (de financiële crisis van 2008, de eurocrisis). Zo hebben bedrijven in tijden van economische neergang door afnemende marktinteracties minder toegang tot relevante informatie. Sowiezo is er over zeldzame schokken, zoals pandemieën, minder informatie voorhanden dan over de dagelijkse gang van zaken, en kunnen bedrijven bij het nemen van beslissingen op dat soort van momenten dus ook minder een beroep doen op reeds bestaande informatie.

Een andere oorzaak van onzekerheid is gelegen in veranderend overheidsbeleid. In tijden van economische neergang zijn overheden eerder geneigd om drastischer maatregelen te nemen dan in kalmere tijden (Pástor en Veronesi, 2013). Voor de coronacrisis geldt bovendien dat er nauwelijks precedentes bestaan wat betreft de te verwachten omvang, richting en standvastigheid van overheidsingrijpen, zeker in de Nederlandse context. Dit versterkt de onzekerheid bij bedrijven over de institutionele kaders waarbinnen ze nu en in de toekomst kunnen ondernemen.

## Onzekerheid onder Nederlandse bedrijven

Om onzekerheid onder het Nederlandse midden- en kleinbedrijf te kunnen meten, maken we gebruik van de MKB coronamonitor van onderzoeksbureau Motivaction en MKB-Servicedesk, die sinds de coronacrisis wordt bijgehouden via enquêtes met een panel van managers en eigenaars van bedrijven met een omvang van 100 werknemers of minder. De hier gerapporteerde resultaten hebben betrekking op de eerste meting die liep van 30 april tot en met 7 mei, dus tijdens de lockdown.

De vraag over onzekerheid die hierin is opgenomen, luidt: “Hoe zou je het onzekerheidsniveau typeren waarmee jouw bedrijf nu te maken heeft?” Respondenten beantwoorden deze vraag op een vijfpuntsschaal van “zeer hoog: het is heel moeilijk om toekomstige omzet in te schatten”, tot “zeer laag: de toekomstige omzet kan heel nauwkeurig worden ingeschat”. Door de antwoorden op deze vraag te

relateren aan verschillende bedrijfskenmerken krijgen we een eerste beeld van de onzekerheid tijdens de coronacrisis op het niveau van bedrijven.

### Bijna helft bedrijven ervaart grote onzekerheid

Figuur 1 laat de mate van onzekerheid zien binnen specifieke sectoren en de totale bedrijvenpopulatie (tot 100 werknemers). Bijna vijftig procent van de bedrijven geeft aan het moeilijk te vinden om de toekomstige omzet nauwkeurig in te schatten, waarvan zestien procentpunt dit zelfs heel moeilijk vindt, en dus zeer grote onzekerheid ondergaat. Er wordt vooral veel onzekerheid waargenomen in de horeca- en recreatiesector (73 procent, waarvan 35 procentpunt zeer grote onzekerheid voelt) en in de handel en logistiek (52 procent, waarvan 21 procentpunt zeer grote onzekerheid ervaart). Dat is niet verrassend; het waren immers juist deze sectoren die het meest getroffen werden door de lockdown. Opvallender is wellicht dat ongeveer de helft van de bedrijven weinig tot geen onzekerheid ervaart – zij geven aan ook tijdens de lockdown hun toekomstige omzet goed in te kunnen schatten.

### Onzekerheid bepalend voor overleving

Aangezien het nog te vroeg is om de gevolgen van de onzekerheid die bedrijven op dit moment ervaren precies in kaart te brengen, vragen we bedrijven of ze verwachten deze crisis te zullen overleven en of ze op dit moment hun investeringen aan het uitstellen zijn. Beide dummyvariabelen blijken in logistische regressies samen te hangen met onzekerheid: bedrijven die meer onzekerheid ervaren, hebben een lagere verwachting om deze crisis te overleven en zijn eerder geneigd om investeringen uit te stellen (tabel 1).

Wat opvalt is dat de relatie tussen enerzijds onzekerheid en anderzijds overlevingsverwachtingen en uitstellen van investeringen anderzijds ook overeind blijft als we omzetverwachtingen meenemen in de analyses. Sterker nog, omzetverwachtingen voegen weinig toe aan de verklarende waarde van de modellen en de coëfficiënten ervoor zijn bovendien niet significant of hebben een tegenovergestelde richting. Dit suggereert dat de ingeschatte overlevingskans van bedrijven tijdens de lockdown meer afhankelijk is van de onzekerheid over de situatie dan van de omzetverwachtingen.

### Overheidsoptreden deels ontoereikend

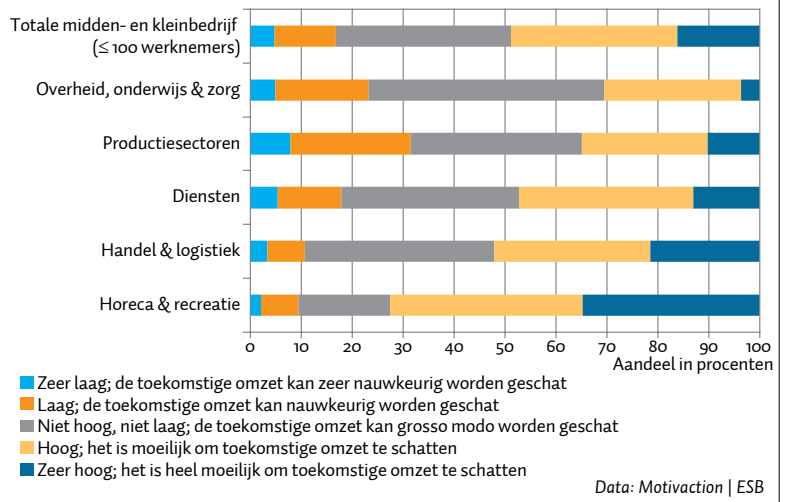
Op de vraag in hoeverre het overheidsoptreden toereikend is, antwoordt minder dan de helft van de bedrijven de maatregelen ofwel eerder niet dan wel toereikend te vinden (21 procent), ofwel helemaal niet toereikend te vinden (20 procent). Zo'n 59 procent van de ondervraagde bedrijven geeft aan het optreden van de overheid wel toereikend te vinden.

Binnen de groep bedrijven die het overheidsbeleid ontoereikend vinden, zijn bedrijven die veel onzekerheid ervaren oververtegenwoordigd (figuur 2a). Dat suggereert dat de overheid vooral richting bedrijven die in grote onzekerheid verkeren nog veel kan doen om het beleid duidelijker uit te leggen.

### Informatieprobleem

Om inzicht te krijgen in de omvang van het informatie-vraagstuk waar bedrijven tijdens de huidige coronacrisis

**Veel kleine en middelgrote bedrijven ervoeren tijdens de lockdown grote tot zeer grote onzekerheid** **FIGUUR 1**

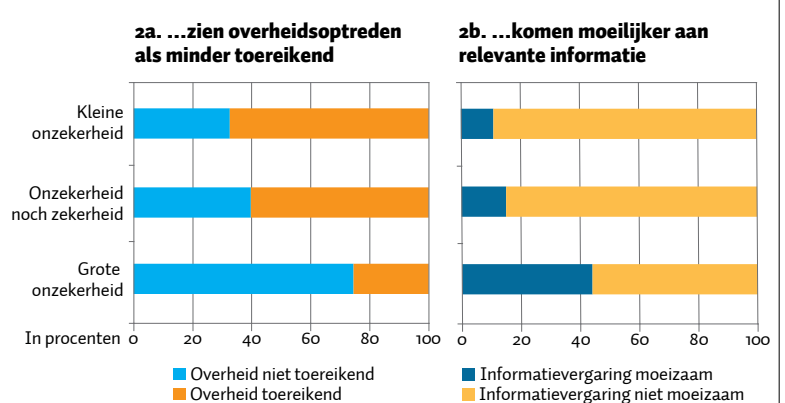


**Regressieresultaten: effect onzekerheid op overlevingskans en investeringen** **TABEL 1**

	Verwacht crisis te overleven		Investeringen uitgesteld	
Onzekerheid noch zekerheid <sup>1</sup>	0,31	0,18	0,71**	0,57*
Grote onzekerheid <sup>1</sup>	-1,67***	-1,89***	1,21***	0,92***
Negatieve noch positieve omzetverwachtingen <sup>2</sup>		0,77		-0,17
Negatieve omzetverwachtingen <sup>2</sup>		0,79**		0,48
Adjusted R <sup>2</sup>	0,34	0,36	0,08	0,09
Aantal observaties	518	503	538	521

\*/\*\*/\*\* Significant op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau  
<sup>1</sup> De coëfficiënten voor 'Onzekerheid noch zekerheid' en 'Grote onzekerheid' moeten worden afgezet tegen de referentiecategorie 'Kleine onzekerheid'  
<sup>2</sup> De coëfficiënten voor 'Negatieve noch positieve omzetverwachtingen' en 'Negatieve omzetverwachtingen' moeten worden afgezet tegen de referentiecategorie 'Positieve omzetverwachtingen'  
 Noot: In alle modellen is er gecontroleerd voor bedrijfskenmerken (sector, aantal werknemers, huidige bedrijfsprestaties) en respondentkenmerken (geslacht, opleiding, functie binnen het bedrijf)

**Bedrijven die meer onzekerheid ervaren...** **FIGUUR 2**



Noot: Voor de categorieën van 'kleine onzekerheid' en 'grote onzekerheid' zijn enerzijds respectievelijk de antwoorden "Zeer laag; de toekomstige omzet kan zeer nauwkeurig worden geschat" en "Laag; de toekomstige omzet kan nauwkeurig worden geschat", en anderzijds "Zeer hoog; het is heel moeilijk om toekomstige omzet te schatten" en "Hoog; het is moeilijk om toekomstige omzet te schatten" samengevoegd

## Effect van managementkwaliteit op onzekerheid<sup>1</sup> **TABEL 2**

Kwaliteit van managementpraktijken	-3,01***
Moeite om tot relevante informatie te komen	1,14***
Ervaren toereikendheid van overheidsingrijpen	-0,69**
Adjusted R <sup>2</sup>	0,22
Aantal observaties	252

\*\*/\*\* Significant op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau.

<sup>1</sup> Gemeten op een driepuntsschaal, zie noot bij figuur 3.

Noot: In dit model is er gecontroleerd voor bedrijfskenmerken (sector, aantal werknemers, huidige bedrijfsprestaties) en respondentkenmerken (geslacht, opleiding, functie binnen het bedrijf).

ESB

mee worstelen, hebben we aan respondenten de vraag voorgelegd hoeveel moeite ze in het algemeen hebben om de antwoorden te vinden op de vragen die het meest raken aan de continuïteit van hun bedrijf. Figuur 2b laat zien dat bedrijven die veel onzekerheid ervaren, vaker aangeven dat zij veel moeite moeten doen om aan informatie te komen dan bedrijven die minder onzekerheid ervaren. Dit suggereert dat informatie een belangrijk probleem vormt voor bedrijven die in onzekerheid verkeren.

Dat bedrijven moeite hebben om informatie te vinden, kan komen doordat er van buitenaf minder informatie beschikbaar is. Maar het kan ook te maken hebben met verschillen tussen bedrijven in hun vermogen om de wel beschikbare informatie te verwerken (Galbraith, 1974; Cohen en Levinthal, 1990). Bedrijven kunnen bijvoorbeeld beter zijn in het verwerken van informatie, doordat ze – ook ten tijde van een crisis – de eigen organisatie beter op orde hebben, en zich nadrukkelijker bezighouden met hun toekomst, in plaats van zich enkel te richten op het oplossen van problemen die op korte termijn spelen.

### Rol managementkwaliteit

Om een eerste beeld van de rol van bedrijven zelf te krijgen, zijn we nagegaan in hoeverre de mate van onzekerheid die bedrijven ervaren, samenhangt met de kwaliteit van hun managementpraktijken. We hebben hiertoe drie vragen in de enquête opgenomen uit de Amerikaanse *Management and Organizational Practices Survey* (MOPS) die gaan over doelenmanagement (Bloom et al., 2019; Dieteren et al., 2019), en één vraag over de mate waarin de focus voor het bedrijf tijdens de crisis op de korte termijn ligt. Door de antwoorden op deze vier vragen op te nemen in één samengestelde indicator, meten we de kwaliteit van de (doelen) managementpraktijken van bedrijven.

Tabel 2 presenteert de uitkomsten van een analyse, waarmee we aan de hand van een *ordered logit*-model ingaan op de samenhang tussen onzekerheid en de kwaliteit van managementpraktijken. We zien dat er een sterke negatieve samenhang bestaat tussen onzekerheid en de kwaliteit van managementpraktijken: betere managementpraktijken hangen samen met minder onzekerheid. Deze samenhang blijft bestaan zodra we de moeite die bedrijven ondervinden om tot relevante informatie te komen, de ervaren toereikendheid van het overheidsingrijpen, de ove-

rige bedrijfskenmerken (sector, bedrijfsprestaties, omvang) en respondentkenmerken (geslacht, opleiding, functie) meenemen in onze analyses. Dit effect van managementpraktijken duidt erop dat niet alleen de buitenwereld een rol speelt bij de ervaren onzekerheid van bedrijven, maar ook de eigen organisatie.

### Conclusies en implicaties

Het zal gezien de lockdown niet verrassen dat de onzekerheid in de eerste week van mei het grootst was in de horeca- en recreatiesector, en in de handel en logistiek. Opvallender zijn de overige kenmerken van bedrijven die de meeste onzekerheid hebben ervaren. Zo wijst de samenhang tussen managementkwaliteit en onzekerheid erop dat het voor bedrijven, ook in tijden van crisis, loont om de eigen organisatie op orde te hebben (of te krijgen): betere managementpraktijken hangen samen met minder onzekerheid.

Daarnaast hebben bedrijven die meer onzekerheid ondervinden ook meer moeite met het verkrijgen van relevante informatie. Hier ligt een uitdaging voor overheden, werkgeversverenigingen en banken om ook zulke bedrijven te bereiken met relevante informatie.

Een groot deel van de onzekere bedrijven heeft het overheidsingrijpen bovendien als ontoereikend ervaren. Mogelijk komt dat doordat veel van de overheidsmaatregelen zijn gericht op bedrijven die met een omzetsdaling worden geconfronteerd. Onze analyse laat zien dat onzekerheid als rem op investeringen en verwachte overleving van groter belang is dan de omzetverwachting.

De mate van onzekerheid lijkt dus op zichzelf een belangrijke factor voor ondernemers in het midden- en kleinbedrijf. Om meer inzicht in het belang van deze factor te krijgen, is er meer onderzoek nodig. Onderzoek waarbij onzekerheid niet eenmalig maar structureel wordt gemonitord, en waarbij dieper wordt ingegaan op de onderliggende oorzaken en gevolgen van onzekerheid. Dat kan bovendien handvatten bieden die bedrijven helpen om te gaan met de onzekerheid waarmee ze geconfronteerd worden, al dan niet reeds bij een nieuwe lockdown, mocht het nodig blijken om een tweede coronagolf tegen te gaan.

### Literatuur

- Baker, S.R., N. Bloom, S.J. Davis en S.J. Terry (2020) *COVID-induced economic uncertainty*. NBER Working Paper, 26983.
- Bernanke, B.S. (1983) Irreversibility, uncertainty, and cyclical investment. *The Quarterly Journal of Economics*, 98(1), 85–106.
- Bloom, N. (2014) Fluctuations in uncertainty. *Journal of Economic Perspectives*, 28(2), 153–176.
- Bloom, N., E. Brynjolfsson, L. Foster et al. (2019) What drives differences in management practices? *American Economic Review*, 109(5), 1648–1683.
- Bloom, N., M. Floetotto, N. Jaimovich et al. (2018) Really uncertain business cycles. *Econometrica*, 86(3), 1031–1065.
- Cohen, W.M. en D.A. Levinthal (1990) Absorptive capacity: a new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35(1), 128–152.
- Dieteren, J., J. Groenewegen en S. Hardeman (2019) Gericht beleid nodig voor verbeteren managementkwaliteit bij bedrijven. *ESB*, 104(4749), 524–526.
- Galbraith, J.R. (1974) Organization design: an information processing view. *Interfaces*, 4(3), 28–36.
- Knight, F.H. (1921) *Risk, uncertainty, and profit*. Boston, MA: Houghton Mifflin Company.
- Pástor, L. en P. Veronesi (2013) Political uncertainty and risk premia. *Journal of Financial Economics*, 110(3), 520–545.



# Jarig van Sinderen

## Beleidseconoom pur sang

Jarig van Sinderen (1953–2020) was ten voeten uit een bruggenbouwer tussen beleid en wetenschap. Op 23 september jongstleden kregen we het trieste bericht dat hij ons is overleden. Vorig jaar had hij al afscheid genomen als hoofdeconoom van de Autoriteit Consument & Markt. De rode draad in het afscheidsymposium was dat zonder een adequate onderbouwing beleid niet kon slagen (ACM, 2019). Met verve droegen de sprekers zijn mantra uit. Na dit afscheid gaf hij weer de volle aandacht aan zijn hoogleraarschap Economische politiek aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) dat hij vanaf 1991 bekleedde, en keken we uit naar zijn afscheidsrede, die zeker ook weer in het teken van de beleidseconomie zou hebben gestaan. Helaas is het er niet van gekomen. Verder was hij ook een zeer betrokken fellow van het *Erasmus Competition and Regulation Institute*.



Jarig begon zijn loopbaan in 1978 als wetenschappelijk medewerker bij de vakgroep Macro-economische politiek van de EUR. Het was Frans Rutten die Jarig naar de Directie Algemene Economische Politiek (AEP) haalde van het Ministerie van Economische Zaken. Het waren hoogtijdagen voor de beleidseconomie. Terecht constateerde Rutten dat in de jaren tachtig de invloed van beleidsvoorbereidende ambtenaren cruciaal was voor de omslag in het beleid.

Jarig zette zich aan de opbouw van een onderzoeksgroep bij AEP, en wist de ‘Rutten-boys’ – de geuzennaam voor AEP destijds – ervan te overtuigen dat het aanbodbeleid alleen kans van slagen had bij een adequate onderbouwing en het uitdragen daarvan in de economische literatuur. Hij schreef een proefschrift over de versturende werking van belastingen, en ontwikkelde een macro-economisch model, dat later ook gebruikt is om de effecten van marktwerking en mededingingsbeleid door te rekenen. Bij zijn afscheid van AEP noemde Rutten hem veelzeggend “mijn schoonzoon”.

Tussen de bedrijven door zette hij ook nog onderzoeksinstituut OCFEB aan de EUR op. Wij hebben aldaar heel plezierig met hem samengewerkt. Professioneel, maar zeker ook als mens stond Jarig altijd voor je klaar als dat nodig was. Bij het afscheid van Frans Rutten vorig jaar liet hij optekenen dat OCFEB helaas ter ziele was gegaan omdat “mensen uit de beleidssfeer en universitaire bestuurders ieder hun kortzichtigheid en hun waanwijsheden hebben” (Van Sinderen, 2019).

Jarig ging verder met zijn inspirerende veldtocht om beleid en wetenschap bij elkaar te brengen. Eerst als directeur Algemene beleidscoördinatie van het Directoraat-generaal voor Industrie en Diensten, vervolgens als secretaris/directeur van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, en daarna als plaatsvervangend directeur-generaal van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Bij de laatste functie was hij minder op zijn plek, zo beaamde hij ronduit. Omdat hij mede aan het hoofd stond van deze grote en bureaucratische organisatie kwam hij onvoldoende toe aan verdieping en het schrijven van artikelen.

Gelukkig kwam daar verandering in toen hij op 1 april 2006 aan de slag ging als *chief economist* bij wat toen nog de Nederlandse Mededingingsautoriteit heette. Hier voelde hij zich als een vis in het water. Vanwege zijn praktische bagage, zijn kennis van beleid, modellen en data, en door het feit dat hij jonge medewerkers bij de hand kon nemen, droeg hij onmiskenbaar bij aan de uitbouw van het mededingingsbeleid en het data-gestuurde toezicht.

Belangrijk was ook zijn op samenwerking gerichte aanpak. In zijn ogen moest een beleidseconoom een verbinding leggen met andere disciplines zoals recht en bestuurskunde, en was specialisatie uit den boze. In al die jaren wist hij een zware (hoofd)functie te combineren met zijn hoogleraarschap. Hij vond het heerlijk om een master-college Economische politiek te geven, en wist ook nog, samen met Frans Somers en Hans Verlaak, een leerboek over de economie van het overheidsbeleid op te stellen voor het hbo- en het middelbaar onderwijs. Tevens schreef hij enkele economische verhandelingen in het Fries, waardoor hij actief aan het gebruik van deze taal heeft bijgedragen.

In zijn afscheidsrede zou hij ongetwijfeld hebben stilgestaan bij de cultuur op veel Haagse departementen, waar kritische reflectie en wetenschappelijke verdieping op de achtergrond lijkt te zijn geraakt. Wat hadden we nog graag de huidige omslag in het budgettaire beleid met hem willen bespreken. Is het echt zo dat de schuldquote irrelevant is geworden? Wat zou hij er van gevonden hebben dat een meerderheid van de economen een staatsschuld boven de 120 procent bruto binnenlands product geen probleem vindt (De Muijnck et al., 2020)?

Gelukkig hebben we nog zijn geschriften, zoals ‘Afscheid van de beleidseconomie’. Daarin schrijft hij dat “het niet zo is dat datgene wat de meerderheid beweert ook altijd waar is” (Van Sinderen, 2001). Ook toen klonk al de verzuchting dat het erop lijkt dat de invloed van de beleidseconomie tanende is. Jarigs nalatenschap als beleidseconoom aan het budgettaire beleid en de marktwerking is echter springlevend.

**ELBERT DIJKGRAAF**

Hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

**RAYMOND GRADUS**

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit

### Literatuur

ACM (2019) *Impact van toezicht en beleid: verslag van het symposium gehouden op donderdag 7 november 2019 ter gelegenheid van het afscheid van Jarig van Sinderen als chief economist van de ACM*. Te vinden op [www.acm.nl](http://www.acm.nl).

Muijnck, S. de, R. van Tilburg en J. Lukkezen (2020) Voor Nederlandse economen gaat bij investeren groen en sociaal boven productiviteit. *ESB*, 105(4790), 480–483.

Sinderen, J. van (2001) Afscheid van de beleidseconomie. *ESB*, 88(4326), 736–738.

Sinderen, J. van (2019). Frans Rutten (1934–2019): Tussen markt en macht. *ESB*, 104(4774), 285.



## Prijsgroei op Amsterdamse woningmarkt neemt snel af

WONEN

**A**msterdam heeft een unieke positie binnen de Nederlandse woningmarkt. Dat zien we terug in het feit dat de Amsterdamse woningmarkt heviger en sneller reageert op economische ontwikkelingen dan elders. Bovendien worden ontwikkelingen in Amsterdam vaak later door de rest van de Nederlandse woningmarkt gevolgd.

De unieke positie van de Amsterdamse woningmarkt is toe te schrijven aan de grote aantrekkingskracht van Amsterdam. Dat is niet altijd zo geweest. In 1960 woonden er weliswaar meer mensen in Amsterdam dan nu, maar de overvolle stad zag vervolgens tot 1985 het aantal inwoners dalen, waarna er weer sprake was van groei.

Die toename vanaf 1985 vertaalde zich naar de woningmarkt als een relatief snel groter wordende koopsector met een woningprijsontwikkeling die voorloopt op de rest van Nederland, en forsere prijsbewegingen te zien geeft (figuur). In 1995 vond twee procent van Nederlandse eigenomtransacties plaats in Amsterdam, en halverwege 2014 werd er een recordaandeel van acht procent bereikt. In juli 2020 is het Amsterdamse aandeel weer gedaald naar vier procent.

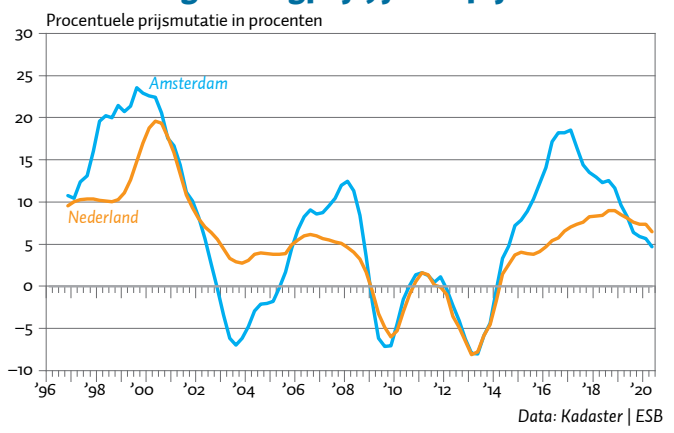
De Amsterdamse gemiddelde woningprijzen liggen hoger dan in andere delen van Nederland. In bijvoorbeeld 1995 lag de gemiddelde Amsterdamse woningprijs slechts vijf procent boven die van de rest van het land, en dit verschil steeg door naar 34 procent in 2002. Dat jaar volgde een flinke prijscorrectie (als gevolg van de dotcom-crisis). De prijzen in Amsterdam daalden toen zelfs.

Op het kantelpunt van de laatste crisis – 2013 – lag de gemiddelde woningprijs in Amsterdam weer twintig procent boven die in de rest van

Nederland, om verder te stijgen naar een recordhoogte van 62 procent in 2018. De gemiddelde woningprijs stijgt sinds 2019 minder hard dan in de overige delen van het land, maar nog steeds is een Amsterdamse woning vijftig procent duurder dan de gemiddelde Nederlandse koopwoning.

De laatste kwartalen lijkt de Amsterdamse woningmarkt wat af te koelen. Er vinden relatief minder transacties plaats. De dalende trend is al ingezet voordat het coronavirus ons land bereikte. Of dit een voorbode is voor de rest van het land is niet zeker te zeggen, maar in het verleden is dit wel vaak zo gebleken. ■ **Lianne Hans, Marion Plegt en Paul de Vries** (Kadaster)

### Ontwikkeling woningprijs, jaar-op-jaar



## Hoogopgeleide migranten hard geraakt door coronacrisis

ARBEID

**D**e COVID-19-epidemie heeft de positie van jonge werkenden flink verslechterd. Met name uit Amerikaans onderzoek blijkt dat de gevolgen niet gelijk zijn verdeeld over verschillende bevolkingsgroepen, en dat migranten bijvoorbeeld harder worden getroffen.

Op basis van een enquête die in juni is ingevuld door 14.395 hbo-afgestudeerden bekijken we of ook in Nederland jonge migranten het zwaarder te verduren hebben gehad dan jongeren van Nederlandse afkomst. We kijken naar de gevolgen van de coronacrisis voor jongeren die maximaal zes jaar geleden zijn afgestudeerd bij een voltijd hbo-bacheloropleiding, die in Nederland wonen, en werkend of werkzoekend zijn.

De tabel laat voor vijf indicatoren zien hoe hbo'ers met een migratieachtergrond het hebben gedaan in de eerste maanden van de coronacrisis, in vergelijking met hbo'ers met een Nederlandse achtergrond. Een afgestudeerde heeft een migratieachtergrond als hij of zij in het buitenland is geboren of ouders heeft die in het buitenland zijn geboren. We onderscheiden westerse en niet-westerse migranten.

Op vrijwel alle fronten zijn hbo'ers met een migratieachtergrond zwaarder door de coronacrisis getroffen dan hbo'ers met een volledig Nederlandse achtergrond. Ze zijn vaker hun baan kwijtgeraakt, en worden minder vaak doorbetaald wanneer ze minder uren zijn gaan werken. Ze ervaren door corona meer angst voor het verlies van werk en geven aan meer financiële problemen te hebben dan voor de coronatijd. Al deze verschillen zijn statistisch significant. Alleen op één punt blijken migranten geen nadeel te ondervinden: wanneer ze meer uren zijn gaan werken krijgen ze deze uren even vaak als autochtonen volledig uitbetaald.

Interessant is dat hbo'ers met een westerse migratieachtergrond het gemiddeld zwaarder te verduren hebben gehad dan hun niet-westerse leeftijdsgenoten. Uit nadere analyses blijkt dat dit komt doordat westerse migranten veel vaker zijn afgestudeerd in de kunst- en cultuursector dan niet-westerse migranten. Na controle voor opleidingssector – en ook voor geslacht, leeftijd, regio en afstudeerjaar – verdwijnen deze verschillen tussen afgestudeerden met een westerse en niet-westerse achtergrond. De verschillen tussen migranten en autochtone afgestudeerden blijven echter vrijwel allemaal overeind. De conclusie lijkt derhalve gerechtvaardigd dat tijdens de coronacrisis migranten met een hoog opleidingsniveau meer in de problemen zijn gekomen op de arbeidsmarkt dan autochtonen.

■ **Jim Allen, Barbara Belfi en Lex Borghans** (ROA)

### Ervaren arbeidsmarktproblemen sinds corona

In procenten	Migratieachtergrond		
	Westers	Niet-westers	Nederlands
Baan kwijtgeraakt	6,8**	5,4**	3,0
Verminderde uren niet of slechts deels doorbetaald	49,4*	45,3	40,8
Extra uren niet of slechts deels uitbetaald	19,5	21,4	21,1
Angst voor verlies werk door corona toegenomen	35,1**	28,5*	24,0
Financiële problemen door corona toegenomen	24,7**	19,7**	12,7

\* significant verschillend van Nederlandse achtergrond op vijfprocentniveau

\*\* significantie blijft na controle voor opleidingssector, geslacht, leeftijd, regio en afstudeerjaar

Bron: HBO-Monitor Corona-editie | ESB

## Veel creatieve ondernemers bezorgd over toekomst bedrijf

ARBEID

**B**egin 2019 – ruim één jaar voor de coronacrisis – gaf 63 procent van de zelfstandig ondernemers zonder personeel (zzp'ers met een eigen bedrijf of praktijk) die werkzaam waren in creatieve en taalkundige beroepen aan zich zorgen te maken over de toekomst van hun bedrijf, ruim meer dan het gemiddelde van 46 procent. De creatieve en taalkundige

beroepsklasse omvat beroepen als beeldend/uitvoerend kunstenaar, fotograaf of journalist. In 2019 waren er in deze beroepsklasse ongeveer 115.000 zzp'ers werkzaam. Dat komt overeen met 12 procent van alle zzp'ers.

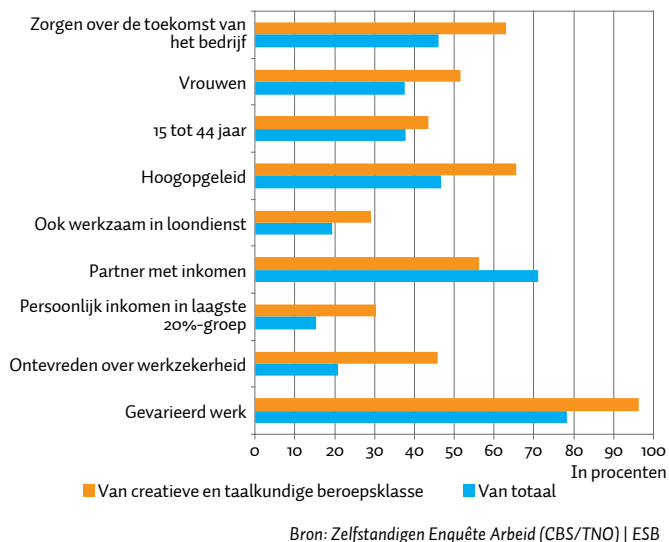
Zzp'ers in de creatieve en taalkundige beroepsklasse zijn vaker dan gemiddeld vrouw, jong en hoogopgeleid. Tegelijkertijd hebben zij gemiddeld een relatief laag inkomen. Volgens een rapportage van de Sociaal-Economische Raad speelt daarbij de hoge intrinsieke motivatie een belangrijke rol. Meer dan gemiddeld zijn creatieve en taalkundige zzp'ers positief over de variatie in hun werk. Het grijpen van een kans om door te breken of de portfolio uit te bouwen is voor hen vaak belangrijker dan de geldelijke vergoeding voor het werk.

Doordat de geldelijke vergoeding vaak laag is, ziet men zich vaker dan anderen genoodzaakt om meerdere werkzaamheden te combineren. Zij hebben er dan ook relatief vaak een baan in loondienst bij. Door hun relatief jonge leeftijd hebben zij daarnaast ook minder vaak een partner met inkomen.

Terwijl creatieve en taalkundige zzp'ers in 2019 al een relatief laag inkomen hadden vergeleken met ondernemers in andere sectoren, zijn ze vaak ook harder geraakt door de coronacrisis. Dat dat is te zien aan het relatief grote aandeel bedrijven (19 procent) binnen de bedrijfstak Cultuur, Sport en Recreatie dat in mei 2020 een uitkering in het kader van de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) had ontvangen om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen. Grotere aandelen waren alleen te vinden bij de Horeca en de Overige dienstverlening.

■ **Hendrika Lautenbach, Mark Ramaekers (CBS) en Hardy van de Ven (TNO)**

### Aandeel van zzp'ers met kenmerk, 2019



## Nederlandse consument sinds juni minder somber

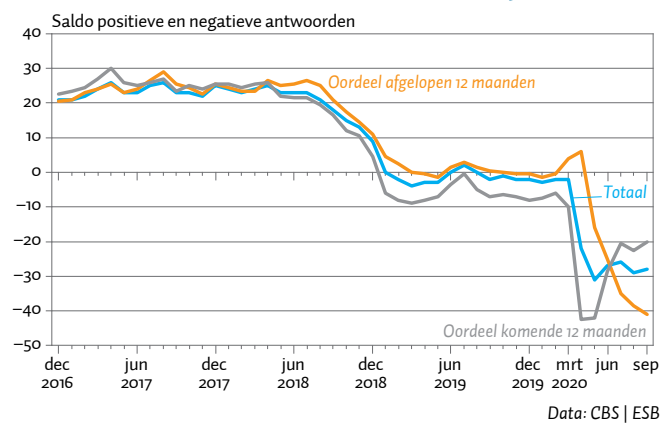
CONJUNCTUUR

**I**n ruim tien jaar tijd heeft de wereldeconomie twee zware klappen opgelopen: de financiële crisis van 2008 en de wereldwijde uitbraak van het coronavirus begin 2020. De onzekerheid neemt onder zulke omstandigheden enorm toe en consumenten kunnen zich daardoor anders gaan gedragen. Een recente studie van De Nederlandsche Bank laat zien dat in Europa en de Verenigde Staten *animal spirits* een belangrijke drijfveer kunnen zijn voor het uitblijven van consumptieve uitgaven of het aantrekken daarvan. Inzicht in de ontwikkeling van het consumentenvertrouwen is daarom van grote betekenis.

Om de uitwerking van corona op de economie op de voet te kunnen monitoren, peilde het CBS sinds afgelopen april huishoudens tijdelijk twee keer per maand. In de veertien maanden voorafgaand aan de corona-uitbraak schommelde het consumentensentiment in Nederland rond nul (figuur); positieve en negatieve beoordelingen hielden elkaar in balans. In maart van dit jaar was dit cijfermatig nog steeds het geval. Dit komt omdat de consumentenvertrouwenenquêtes gehouden worden in de eerste tien werkdagen van de maand en er begin maart niets aan de hand leek. In april en mei duikelde het vertrouwenscijfer over het geheel met ruim dertig punten en is nadien volgens het CBS "nog nauwelijks opgeveerd".

Onderliggend ziet het beeld er voor het consumentenvertrouwen evenwel positiever uit. De indicator is opgebouwd uit vijf onderdelen, waarvan twee betrekking hebben op een beoordeling van de afgelopen twaalf maanden, en twee op de komende twaalf maanden, zowel voor de algemene economische situatie als voor de eigen financiële positie. De figuur laat zien dat tot de uitbraak de gecombineerde terugblikkende en de gecombineerde vooruitlopende deelindicatoren van de vertrouwensindex gelijke tred hielden, maar daarna scherp uiteen zijn gaan lopen. De terugblik is steeds negatiever geworden, terwijl de vooruitblik vanaf juni herstel laat zien. Dat is een belangrijke nuance, want een (hier niet getoonde) regressieanalyse over het tijdvak 1973–2019 laat zien dat de vooruitkijkende componenten een sterker effect op de bbp- en consumptiegroei hebben dan de terugkijkende. De algehele index op dit moment geeft dus mogelijk een te somber signaal af. De opgaande lijn in het producentenvertrouwen bevestigt dit. ■ **Ad Stokman (DNB)**

### Consumentenvertrouwen in coronatijd





# ‘Waardeer ideeën, niet publicaties’

*Harry van Dalen liet met een enquête zien dat economen heel verschillend denken over de toegenomen publicatiedruk in de academische wereld (Van Dalen, 2020). De meeste academici zien vooral nadelen, maar de hoogleraren zijn veelal positiever gestemd. Hoe kijkt hij er als hoogleraar zelf naar?*

**Wetenschappers worden gestimuleerd om te publiceren: is dat een probleem?**

“Een voordeel is dat de focus op publicatiecijfers je mobiliteit binnen de universiteit vergroot als je talentvol bent. Je bent minder afhankelijk van vriendjespolitiek.

Het nadeel is dat publiceren de maat der dingen wordt. De waarde van wetenschappers wordt uitgedrukt in de hoeveelheid publicaties en citaties, in plaats van in de kwaliteit van de bijdrage. Het belang van publiceren en de druk die hieruit volgt, kan omslaan in ongezonde druk. Dat kan leiden tot burn-out-klachten, verwaarlozing van onderwijs of het vervallen in onethische praktijken om tot publicaties te komen. Een ontwikkeling die ik zelf betreurt, is dat het schrijven voor een Nederlands publiek steeds meer ondergewaardeerd wordt. Het blijft toch je moerstaal en het biedt voor mij een podium om eerst eens wat met ideeën te spelen of om eens aan een praktisch publiek te laten zien wat we weten.”

**Maak je de publicatiedruk zelf mee?**

“Ik breng al mijn hele leven in de wetenschap door en dan zie je wel veel veranderen. Om me heen merk ik dat mensen steeds meer bezig zijn met publiceren en zelf voel ik ook dat de druk is toegenomen.



**HARRY VAN DALEN**

Hoogleraar aan Tilburg University

Er zijn steeds meer wetenschappers en iedereen wil in een top- of subtop-tijdschrift schrijven. Hierdoor is de kans om te publiceren sterk afgenomen, net als de kans om onderzoeksfondsen binnen te halen. Daarmee is de wetenschap echt topsport geworden – en de economische wetenschap misschien nog meer omdat economen gek zijn op ranglijsten.”

**Hoe kan het beter?**

“Het ombuigen van deze cultuur zal iets van de lange adem zijn. Het wie-schrijft-die-blijft-beleid is vaak zelfs vastgelegd in reglementen van faculteiten. Als je niet genoeg publiceert in de juiste tijdschriften, dan kan je een vaste aanstelling wel vergeten.

Verbetering zal dus ook vanuit het bestuur moeten komen, maar dat is lastig. Kan je als bestuurder de verleiding weerstaan om niet naar ranglijsten te kijken? Wat is er

immers makkelijker dan je prestatie als universiteit neer te zetten in één cijfer?

Om te beginnen zou je niet meer die economen- en universiteitsranglijsten kunnen publiceren. Nederland barst van de goede economen die de kunst van het publiceren onder de knie hebben, dus de aanjaagfunctie van een ranglijst is niet meer nodig. De enige ranglijst die je nu nog kan maken is een ranglijst van grote ideeën. Het klinkt een beetje idealistisch, maar dat is volgens mij de manier om weer terug te keren bij de bron: het ontwikkelen van de grote ideeën over hoe de wereld in elkaar steekt.

We kunnen ook meer kenbaar maken welk onderzoek het beleid in de goede richting heeft geduwd. Nu worden enkel citaties gezien als het applaus voor je werk, maar meer aandacht voor waardering in woorden in plaats van cijfers kan geen kwaad.

Prijzen kunnen hierbij ook een belangrijke rol spelen. Natuurlijk is de Nobelprijs maar voor enkelen weggelegd, maar je ziet aan de toekenning van deze prijs hoe ondergewaardeerd onderzoek opeens een nieuw leven krijgt.

Uiteindelijk hoop ik dat publicaties en citaties met meer relativering worden bekeken en gebruikt. Publiceren is belangrijk, maar uiteindelijk draait het om de kwaliteit van ideeën.”

**THIJS BUSSCHOTS**

Redactiemedewerker

## Literatuur

Dalen, H.P. van (2020) *How the publish-or-perish principle divides a science: the case of academic economists*. CentER Discussion Paper, 2020-020.

## 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:  
Britt Kuipers en Thijs Busschots

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  
Afbeldingen: iStock / Lekkyjustdoit, Redlinevector, Nuthawut Somsuk, andresr, simonkr, Dafinchi, bernie.photo, gregepperson, sezer66.

Strip Van Zanten: Roger Klaassen.

### Publiceren

Aanwijzingen voor het aanleveren van kopij vindt u op [www.esb.nu/service/publiceren](http://www.esb.nu/service/publiceren)

### Abonneren

U kunt een abonnement online afsluiten op [www.esb.nu/service/abonneren](http://www.esb.nu/service/abonneren)

### Adverteren

Neem contact op met Thomas Timmermans, [thomas.timmermans@fdmediagroep.nl](mailto:thomas.timmermans@fdmediagroep.nl) of 020 592 8636

### Contact

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

Verschijningsdata ESB:  
12 nov. en 17 dec.



Energieia

# ENERGY TOUR

**26 OKTOBER, 2,9 & 16 NOVEMBER**

De Energieia Energy Day wordt de Energieia Energy Tour. 4 middagen, 4 unieke locaties, 4 relevante thema's voor iedereen die zakelijk met energie en de energietransitie bezig is. Prangende kwesties van dit moment worden vakkundig uitgediept door topsprekers, visionairs en beslissers uit de energiewereld.

Registreer nu uw deelname. Bezoek de Energieia Energy Tour op locatie of online. Voor deelname op locatie is een beperkt aantal plaatsen beschikbaar. De keuze is aan u!

[ENERGIEIA.NL/ENERGYTOUR](https://energieia.nl/energytour)

Mede mogelijk gemaakt door:





Meer dan 11.000 economen  
ontvangen onze wekelijkse nieuwsbrief  
[www.esb.nu/aanmelden](http://www.esb.nu/aanmelden)