



Armoede

**Het demissionaire kabinet heeft jaarlijks
twee miljard euro extra bestemd voor het bestrijden van de
armoede. Hoe groot is het armoedeprobleem eigenlijk?
En voeren we het juiste beleid?**

Met onder andere:

**Welvaartswinst
afgelopen halve eeuw
voorbijgegaan aan sociale
minima, p. 414**

**Voor effectieve armoede-
bestrijding moet het
Centraal Planbureau
anders ramen, p. 417**

**Beoogde vermindering
van kinderarmoede
vergt steviger beleid,
p. 424**

DE NEDERLANDSE ECONOMENDAG 2023

27 OKTOBER, DEN HAAG

AANMELDEN IS NU MOGELIJK OP WWW.ESB.NU



Universiteit
Leiden



Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat



Planbureau voor de Leefomgeving



Ministerie van Financiën



Centraal Planbureau



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

WELVAART, DE BREDE PODCAST



Aflevering 1: met Kim Putters

Op 29 september komt de eerste aflevering van een nieuwe ESB-podcast uit.

In deze serie verkennen we hoe het er met onze welvaart voor staat. Zo gaan we onder meer in gesprek met academici, beleidsmakers en politici. We trappen af met SER-voorzitter Kim Putters over 'brede welvaart'.

Inhoud

Actueel 402

Uitgelicht 404

Armoede

Inleiding: Armoede geen ongezien probleem meer

MAARTJE SCHULZ

406

Van koopkrachtsteun naar structureel armoedebeleid

ANNA CUSTERS

407

Meer dan 200.000 werkende armen in Nederland

BENEDIKT GODERIS EN SANDER MUNS

410

Welvaartswinst afgelopen halve eeuw voorbij gegaan aan sociale minima

WIEMER SALVERDA

414

Voor effectieve armoedebestrijding moet het CPB anders ramen

TIJN CROON

417

Leer van buurlanden voor een beter sociaal minimum

KIM VAN BERKEL, JELLIEN KNOL, ARAM KLIJN, MENNO POMP, CASPER DE HAES, KOEN CAMINADA EN DANIEL VAN VUUREN

420

Beoogde vermindering van kinderarmoede vergt steviger beleid

KOEN CAMINADA EN KEES GOUDSWAARD

424

Afschaffen zorgtoeslag maakt armoedeval minder knellend

FLIP DE KAM EN JAN DONDERS

427

Afboeking bijstandsschuld nauwelijks effect op werk en mentale gezondheid

ERNST-JAN DE BRUIJN, HEIKE VETHAAK, PIERRE KONING EN MARIKE KNOEF

428



Economie en burgerschap kunnen elkaar versterken in het onderwijs

LANS BOVENBERG

432

Aandacht voor duurzaam pensioenbeleggen groeit sneller dan implementatie

ROB BAUER, DIRK BROEDERS EN ANNICK VAN OOL

436

Benut 'brede welvaart' voor beter beleid

JESSICA DE VLIEGER EN SJORS VAN WICKEREN

440

Risicodeling in eurozone moet gepaard gaan met gemeenschappelijk beleid

YENTL STUTTERHEIM, TOEP VAN DIJK EN JASPER DE JONG

442

Statistiek

446

Ceteris paribus

448



Actueel

September

28



CPB Hybrideseminar – *Firms' financial vulnerabilities during COVID-19 : Was the French support package too generous?* Tania Treibich (Universiteit Maastricht)
Tinbergen Seminar – *A dynamic theory of the urban network.* Benoît Schmutz (CREST)

Oktober

3



DNB Seminar – *Buy-to-Live vs. Buy-to-Let: The impact of real estate investors on housing costs and neighborhoods.* Lianne Hans (Kadaster)
Tinbergen Seminar – *Gender differences in worker response to the minimum wage.* Erika Deserranno (Università Bocconi)

5



CPB Hybrideseminar – *Reactions of household inflation expectations to a symmetric inflation target and high inflation.* Maarten van Rooij (De Nederlandsche Bank)
ERiM Seminar – *Exclusive or not? An experimental analysis of parallel innovation contests.* Gizem Korpeoglu (Technische Universiteit Eindhoven)
Pakhuis de Zwijger – *Meer ervaring, minder geld.* O.a. Sofyan Mbarki (Wethouder Economische Zaken Amsterdam)
Tinbergen Seminar – *Escaping the losses from trade: The impact of heterogeneity and skill acquisition.* Axelle Ferriere (Paris School of Economics)

9



Tinbergen Seminar – *Fertility in Sub-Saharan Africa: The role of inheritance.* Paula Gobbi (Université libre de Bruxelles)

10



DNB Seminar – *Monetary policy in the age of social media: A twitter-based inflation analysis.* Benjamin Born (Frankfurt School of Finance & Management)
Dynamics of Youth – *Transitions to work.* Kristoffer Chelsom Vogt (Universitetet i Bergen)
Tinbergen Seminar – *Advice and cognition: What improves job finding?* Rafael Lalive (Université de Lausanne)
Wim Drees Seminar – *Noodzaak om te investeren in gelijkheid versus gezonde overheidsfinanciën.* O.a. Peter Hein van Mulligen (Centraal Bureau voor de Statistiek)

11



Hot Spot Sustainable Democracy – *Business, politics and sustainability: An uneasy marriage or a match made in heaven?* O.a. Alex Lehr (Radboud Universiteit)
Tinbergen Seminar – *An anatomy of the 2022 gilt market crisis.* Gabor Pinter (Bank of England)

12



Our New Economy – *Van wie is het economieonderwijs?* O.a. Maurits in 't Veld
UvA ABS Seminar – *The trajectories of refugee entrepreneurs.* Rebecca Reuber (Toronto University)

17



CPB Symposium – *Migratie in Nederland, kansen en uitdagingen.* Dorien Manting (Universiteit van Amsterdam)

19



Tinbergen Seminar – *The skyscraper revolution: Global economic development and land savings.* Gabriel Ahlfeldt (London School of Economics)

20



Tinbergen Seminar – *Prediction intervals for economic fixed-event forecasts.* Fabian Krüger (Karlsruhe Institute of Technology)

25



Pakhuis de Zwijger – *Medicijn voor de natuur.* Johan Vollenbroek (Mobilisation for the Environment)

MINIMUMLOON OMHOOG

Een hoger minimumloon kan gendersverschillen vergroten. Onderzoek naar een grote detailhandelaar in de Verenigde Staten laat zien dat mannen in hogere mate profiteren van een verhoging van het minimumloon dan vrouwen. Vrouwelijke medewerkers worden minder vaak ontslagen en werken harder dan hun mannelijke collega's na een verhoging. Daarentegen kunnen mannen voor een hoger loon elders aan de slag, waardoor zij toch minder nadeel ondervinden.

ONGELIJKHEID NU OF MORGEN

Gelijkere kansen en een gelijkere inkomens- en vermogensverdeling kunnen de verdeling van welvaart bevorderen. Investerings voor gelijke kansen en extra herverdeling zijn echter kostbaar en kunnen dus ten koste gaan van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Hoe wegen we de huidige ongelijkheid af tegen de intergenerationele ongelijkheid?

Benoemingen

Bas van der Klaauw is per 1 oktober benoemd tot algemeen directeur bij het Amsterdam-Rotterdam Consortium for Graduate Education.

Egbert Jongen is per 1 november benoemd tot hoogleraar Economie en sociaal-economisch beleid bij de Universiteit Leiden.

Gijs van der Vlugt is per 1 oktober directeur Algemene Financiële en Economische Politiek bij het ministerie van Financiën

Promotiebespreking: Sebastiaan Tieleman

Validation:

A window into
economic practice

Sebastiaan Tieleman

29 september



De modellen van zowel de Europese Centrale Bank als de Federal Reserve slaagden er niet in om de sterke stijging van de inflatie in 2022 accuraat te voorspellen. Dat is niet verrassend: macro-economische modellen worden vooral gebouwd opdat ze empirisch valide worden geacht, hetgeen meestal betekent dat ze goed historische patronen kunnen reproduceren. De inflatie in 2022 was echter het gevolg van gebeurtenissen zonder een historisch precedent, zoals bijvoorbeeld het heropenen van de economieën na de coronacrisis en de oorlog in Oekraïne.

In mijn dissertatie staat centraal hoe de macro-economische modellen gebouwd zijn en hoe ze zijn gevalideerd. Modellen zijn gebouwd met een bepaald doel, en de validatie bestaat uit de toetsing of het model recht doet aan dit doel. Modelbouw kan worden gezien als het ontwikkelen van een model dat valide is in relatie tot het modeldoel. Het onderzoek is opgebouwd uit drie casussen die ons iets over de modelbouw en -validatie leren.

De eerste casus behandelt de validatie van de relatief nieuwe modellen waarin het gedrag van een agent centraal staat. Dit zijn computersimulaties waarin er een groot aantal gemodelleerde economische agenten onderling interacteren. De uitkomst van deze casus is dat dit type model een unieke structuur heeft die een eigen ma-

nier van validatie vereist: niet alleen de uitkomsten op macro-niveau dienen consistent te zijn met de empirie, maar ook het gedrag van de gemodelleerde economische agenten op micro-niveau.

De tweede casus richt zich op de zogeheten dynamische stochastische algemeen-evenwichtsmodellen. De fundamenteën van deze modellen zijn de algemeen-evenwichtstheorie en micro-economische nutsmaximalisatie. Dit type model wordt voornamelijk gebruikt door centrale banken en planbureaus. De casus beschrijft hoe het toepassen van statistische methoden om de parameters van het model te schatten het mogelijk heeft gemaakt om steeds grotere en meer complexe modellen te bouwen van dit type. De keerzijde hiervan is dat de uitkomsten van model-evaluaties moeilijker te begrijpen zijn.

De derde casus gaat over het fenomeen van modeloverdracht tussen verschillende wetenschappelijke vakgebieden. Ter illustratie is het model van het Yule Process onderzocht. Dit model is ontwikkeld binnen de evolutionaire biologie, maar is later gebruikt in de economie. Een belangrijke verklaring voor zo'n modeloverdracht is het bestaan van de universele empirische patronen.

De inzichten vanuit deze drie casussen worden verwerkt tot een nieuw modelconstructieraamwerk.

Promoties

Erasmus Universiteit Rotterdam

Hodar Lam – *Lonely-ship: The emergence and experience of leader loneliness.* 5 oktober

Hamed Vafa Arani – *Creating shared value: An operations and supply chain management perspective.* 5 oktober



Rijksuniversiteit Groningen

Chang Tan – *Modelling spatial weight matrices and lags in spatial panel models.* 28 september



Tilburg University

Mylène Struijk – *IT Governance in the digital era: Insights from meta-organizations.* 29 september

Yuxin Liu – *Essays on credit rating agencies in China.* 11 oktober



Andries van Beek – *Solutions in multi-actor projects with collaboration and strategic incentives.* 13 oktober

Universiteit Maastricht

Cintia Denise Granja – *International student mobility and attitudes towards inequality: Essays about the Brazilian case.* 28 september

Julia Reinold – *Essays on attracting and retaining highly educated migrants.* 5 oktober



Universiteit van Amsterdam

Huaiping Yuan – *Essays in behavioral economics.* 5 oktober

Indranil Bhattacharya – *Advancing the power of machine learning in financial decision-making: Anomaly detection, fraud identification, and earnings forecasting.* 11 oktober

András Lengyel – *Essays on government bond markets and macroeconomic stabilization.* 23 oktober

Universiteit Twente

Juliano Tessaro – *Buyer-supplier relationships in startups: An analysis of factors that drive startup attractiveness to suppliers.* 9 oktober

Vrije Universiteit Amsterdam

Jan Middendorp – *J. Zijlstra en H.J. Witteveen: Van denken naar doen.* 2 oktober

Akville Bouwens – *Shall we get along or get ahead? A multi-method study of how organizational context shapes individuals' feedback giving and feedback seeking.* 3 oktober

Janneke van Brummelen – *On the estimation of parameters in observation-driven time series models.* 18 oktober





Gendernormen overdragen

Een langer vaderschapsverlof zorgt ervoor dat kinderen een minder stereotiepe opvatting krijgen van de rolverdeling binnen een gezin. Dat laten Farré et al. zien aan de hand van een verlenging van het vaderschapsverlof in Spanje, dat in 2007 van twee naar dertien dagen is gegaan. Kinderen die kort na de hervorming zijn geboren geven in 2019 en 2020 minder stereotiepe antwoorden op enquêtevragen over de rolverdeling binnen een gezin, dan kinderen die kort ervoor zijn geboren. Daarnaast doen ze vaker huishoudelijke taken die niet stereotiep zijn voor hun gender. Zo maken jongens meer schoon en doen meisjes meer kleine reparaties en boodschappen.

Farré, L., C. Felfe, L. González en P. Schneider (2023) *Changing gender norms across generations: Evidence from a paternity leave reform*. IZA Discussion Paper, 16341.



Langer doorwerken

De veranderingen in Nederlandse sociale zekerheidsprogramma's sinds 1989 hebben ervoor gezorgd dat mensen minder vaak vervroegd stoppen met werken. Als de sociale zekerheidsprogramma's niet waren aangepast, zouden er jaarlijks veertien procent meer Nederlandse werkenden tussen de 56 en de 64 jaar stoppen met werken. Dit effect wordt deels verklaard door een kortere maximale termijn van de werkloosheidsuitkering, maar vooral door minder gunstige vervroegdpensioenregelingen. Dit laten Kalwij en Kapteyn zien met een *random-effect*- regressiemodel en data van de Dutch Income Panel Study. Andere factoren, zoals een betere gezondheid en betere opleiding, spelen ook een rol bij het tot latere leeftijd doorwerken.

Kalwij, A. en A. Kapteyn (2023) *The effects of social insurance benefits on leaving employment at older ages in the Netherlands*. NBER Working Paper, 31546.

Depressieve studenten

In de herfst van 2021 had 34,7 procent van de economiestudenten redelijke tot sterke depressie- en angstklachten. Dit laten Macchi et al. zien via een enquête die is afgenomen onder afgestudeerde economiestudenten bij veertien Europese economiefaculteiten. Daarmee komen deze symptomen bij hen vaker voor dan nationaal gezien tijdens de piek van de coronacrisis. In 2017 en 2018 is dezelfde enquête afgenomen onder economiestudenten in de Verenigde Staten, waaruit er lagere cijfers over depressie en angst tevoorschijn kwamen. Dit verschil valt deels te verklaren door de coronacrisis, maar komt ook door verschillen tussen Amerikaanse en Europese faculteiten, zoals de lagere interactie tussen docenten en studenten in Europa. Macchi, E., C. Sievert, V. Bolotnyy en P. Barreira (2023) *Mental health in European Economics departments*. IZA Discussion Paper, 16309.

Langer levende CEO's

Periodes van stress verlagen de levensverwachting van directeuren significant. Dit laten Borgschulte et al. zien met data van directeuren van grote bedrijven uit de Verenigde Staten tussen 1975 en 1991. Een directeur in een sector waarin de aandelenkoersen sterk dalen, leeft gemiddeld 1,1 jaar korter dan een directeur in een sector zonder problemen. Ook via vijandige overnames lijken directeuren veel stress te krijgen. Invoering van wetgeving die vijandige overnames belemmert, verhoogde de levensverwachting van de directeuren van de beschermde bedrijven met twee jaar.

Borgschulte, M., M. Guenzel, C. Liu en U. Malmendier (2023) *CEO stress, aging and death*. IZA Discussion Paper, 16366.



Veilingen voor w

Een vaste afzetprijs voor opgewekte energie maakt veilingen voor de rechten van het bouwen van windmolenparken efficiënter. Tot deze conclusie komen Li et al. op basis van een laboratoriumexperiment. Deelnemers kennen elk hun eigen productiviteit, maar toekomstige energieprijzen zijn onzeker. Door die onzekerheid bieden deelnemers met een hogere risicotolerantie meer, terwijl ze niet per se een hogere pro-

Depressief door de pil

Een jaar nadat pubermeisjes beginnen met de gewone anticonceptiepil ('de combinatiepil') stijgt de kans op het gebruik van antidepressiva met 65 procent. Al na een kwartjaar stijgt de kans op een depressiediagnose met veertig procent. Dit laten Costa-Ramón et al. zien met gebruik van een Deense administratieve dataset. Ditzelfde effect is niet zichtbaar bij pubermeisjes die beginnen met de anticonceptiepil zonder oestrogeen ('de



indmolenparken

ductiviteit hebben. Als gevolg wint niet automatisch de deelnemer met de hoogste productiviteit en worden de rechten dus niet efficiënt verdeeld. Door deelnemers aan de veiling een bepaalde afzetprijs te garanderen, neemt de verstoring door risicotolerantie af en wordt de veiling efficiënter.

Li, X., M. Haan, S. Onderstal en J. Veldman (2023) *A wind tunnel test of wind farm auctions*. Tinbergen Institute Discussion Paper, 2023-046/VII.

minipil'), hetgeen een causaal effect van de combinatiepil op slechtere geestelijke gezondheid suggereert. Via dit mechanisme heeft ook het type huisarts invloed: pubermeisjes bij huisartsen die de pil vaker voorschrijven, raken vaker depressief.

Costa-Ramón, A., N.M. Daysal en A. Rodríguez-González (2023) *The oral contraceptive pill and adolescents' mental health*. IZA Discussion Paper, 16288.

Oekraïense wetenschap

De oorlog in Oekraïne heeft de Oekraïense wetenschap sterk geschaad. In 2022 is het aantal publicaties van Oekraïense wetenschappers met zo'n tien procent verminderd en zijn samenwerkingen met Russische wetenschappers met veertig procent gedaald, vergeleken met 2021. Dit laten Ganguli en Waldinger zien met data van 535 gerenommeerde Oekraïense wetenschappers van de top-honderd Oekraïense kennisinstellingen. De oorlog hindert de Oekraïense wetenschap op drie belangrijke manieren: wetenschappers zijn gevlucht of hebben zich bij het leger aangesloten, fysiek kapitaal van universiteiten is vernietigd en de uitwisseling van kennis wordt gehinderd door bijvoorbeeld reisbeperkingen.

Ganguli, I. en F. Waldinger (2023) *War and science in Ukraine*. NBER working paper 31449.

Gendergap bij review

Het beoordelingsproces van de wetenschappelijke artikelen van een vrouw duurt ongeveer drie tot negen weken langer dan dat van een mannelijke auteur met eenzelfde kwaliteit. Dit laten Alexander et al. zien met data uit het wetenschappelijk tijdschrift *Energy Economics*. Redacteuren nemen meer tijd om artikelen van vrouwen te beoordelen, en ook de acceptatie ervan duurt langer. Vooroordelen van beginnende redacteuren aangaande artikelen van vrouwelijke auteurs lijken dit verschil in de lengte van het beoordelingsproces te verklaren. Naarmate zij meer ervaring opdoen, wordt het verschil steeds kleiner.

Alexander, D., O. Gorelkina, E. Hengel en R. Tol (2023) *Gender and the time cost of peer review*. Tinbergen Institute Discussion Paper, 2023-044/V.

Dominante dollar

De dollar verliest al jaren marktaandeel aan andere valuta. Toch concludeert Frankel dat het onwaarschijnlijk is dat de dollar zijn status als dominante valuta zal verliezen. Pogingen om een alternatief aan te bieden, zoals de 'Special Drawing Rights' van het Internationaal Monetair Fonds, zijn gefaald. De netwerkeffecten bevoordelen de dollar: het is handig om de dollar te gebruiken omdat de munt zo veel gebruikt wordt in bijvoorbeeld contracten en reserves. De dominantie van de dollar kan wel in het geding komen als de Amerikaanse overheid de waarde van de dollar doet schommelen of de dollar gebruikt als wapen voor internationale sancties.

Frankel, J.A. (2023) *Dollar rivals*. NBER Working Paper, 31476.



Winstgevende energie

Het mediane bedrijf in Nederland kan vijftien procent energie besparen met winstgevende maatregelen, maar voert deze niet uit. Vooral onzekerheid over toekomstig beleid houdt hen tegen, maar ook de vervangingskosten van bestaand kapitaal en de onzekerheid over energieprijzen spelen een rol. Dat laten Bremer et al. zien via een enquête onder Nederlandse bedrijven. Energiebesparende maatregelen die tegen de huidige prijzen winstgevend zijn, kunnen door veranderend beleid in de toekomst minder gunstig uitpakken. Daardoor voeren risicomijdende bedrijven deze maatregelen niet door. Een helder toekomstbeeld qua klimaatbeleid zou de onzekerheid kunnen verlagen, en dus de energiebesparing door bedrijven kunnen verhogen.

Bremer, L., S.J. den Nijs en H.L.F. de Groot (2023) *The energy efficiency gap and barriers to investments*. Tinbergen Institute Discussion Paper, 2023-043/VIII.

Armoede geen ongezien probleem meer

Recent krijgen Nederlandse armoede en ‘bestaanszekerheid’ veel aandacht in de media en in de politiek. Het woord ‘bestaanszekerheid’ komt zowat in elk verkiezingsprogramma voor (NOS, 2023a), de Commissie sociaal minimum bekomert zich middels twee rapporten om de hoogte en de vormgeving van het sociaal minimum en het demissionaire kabinet trekt, ondanks de ‘lichte Prinsjesdag’, twee miljard uit voor armoede (NOS, 2023b).

Armoede in beeld

Maar hoe groot is het armoedeprobleem nou eigenlijk? In augustus becijferde het Centraal Planbureau dat 4,8 procent van de Nederlanders onder de armoedegrens leeft. Zonder extra steunmaatregelen zou dat volgend jaar 5,7 procent, tegen de één miljoen Nederlanders worden, zo waarschuwde het CPB (2023). De verwachting is nu dat – door de op Prinsjesdag aangekondigde maatregelen – dit scenario wordt voorkomen en het aantal mensen in armoede in Nederland gelijk blijft ten aanzien van de huidige situatie (NOS, 2023b).

Vanuit historisch perspectief daalt de armoede in Nederland wel. Benedikt Goderis en Sander Muns laten zien dat zowel bij hun eigen SCP het ‘niet-veel-maar-toereikend-criterium’ als bij de ‘lage-inkomens-grens’ van het Centraal Bureau voor de Statistiek het percentage armen nu een stuk lager ligt dan in 1985.

Toch is de aandacht voor armoede goed te begrijpen. Het gaat om ruim 800.000 Nederlanders, en kinderen zijn in die groep oververtegenwoordigd. Zo leeft 7,5 procent van de kinderen in armoede, zie de bijdrage van Koen Caminada en Kees Goudswaard in dit themanummer.

Bovendien is het probleem wellicht groter dan het lijkt. Tijn Croon legt in zijn bijdrage uit dat de focus van het CPB op de hoeveelheid armen een deel van de problematiek aan het zicht onttrekt, en beleid in de hand werkt dat zich richt op mensen net onder de armoedegrens. Zij zijn immers met een paar tientjes over de drempel te halen en dat ‘telt’ evenzeer als iemand helemaal uit de diepe armoede te trekken. Door andere indicatoren te gebruiken, kan de positie van de meest kwetsbaren volgens Croon beter worden meegenomen in de ramingen.

Los van de cijfers en analyses, gaat het ook om invoelen en een goed beeld krijgen hoe armoede wordt beleefd door degenen die ermee te maken hebben. Volgens Anna Custers is die ervaring in toenemende mate fysiek, denk bijvoorbeeld aan een huis vol schimmel en een slecht gebit. Daar komt vervolgens weer een sterk mentaal aspect bij kijken, zoals schaamte voor de eigen situatie. Custers pleit er in haar artikel dan ook terecht voor om beter inzicht te creëren van hoe armoede eruitziet.

Weg uit armoede

De vraag is hoe mensen zo snel mogelijk uit de armoede en/of schulden kunnen geraken. Donders en De Kam wijzen op het probleem van de armoedeval, waarbij het in sommige gevallen nauwelijks loont om vanuit de bijstandspositie een baan te accepteren. Zij zien een oplossing: de marginale druk kan omlaag door de zorgpremie af te schaffen, waarbij de zorgverzekeraars kunnen worden gecompenseerd via een rijksbijdrage uit de schatkist.

Salverda ziet er vooral heil in het bestaansminimum en minimumloon flink te verhogen. Volgens zijn analyse ligt de koopkracht van de sociale minima nu nog op het niveau van een halve eeuw geleden, terwijl de algehele koopkracht sindsdien met zo’n dertig procent is toegenomen.

Ook uit De Bruijn et al. valt af te leiden dat we mogelijk niet genoeg doen. Een simpele afboeking van bijstandsschulden heeft nauwelijks effect, zo laten zij zien op basis van een natuurlijk experiment bij de gemeente Rotterdam. “Een aanpak van schulden bij *alle* schuldeisers is nodig om daadwerkelijk perspectief te kunnen bieden aan personen met bijstandsschulden”, schrijven ze.

Voor inspiratie kan ook naar het buitenland worden gekeken. Van Berkel et al. wijzen op het nut van een algemeen geldende activiteitsbonus, zoals ze dat in Frankrijk kennen, waardoor de stap van bijstand richting werk makkelijker kan worden gemaakt. Ook kunnen minimumuitkeringen effectiever worden gemaakt door een automatische uitkering via een koppeling van toeslagen aan huishoudensgegevens, zoals in Vlaanderen en het VK, en zoals in Nederland al het geval is bij het kindgebonden budget. Dit vermindert niet-gebruik en verhoogt de effectiviteit van armoedebestrijding.

Genoeg werk aan de winkel dus. Laten we het huidige politieke en maatschappelijke momentum gebruiken om tot beter armoedebeleid te komen. Dit themanummer biedt inzichten en voorstellen die de discussie hopelijk verder brengt.

Literatuur

NOS (2023a) *Geldzorgen Nederlanders belangrijk thema komende verkiezingen*. NOS Nieuws, 21 september.

NOS (2023b) *Kabinet demissionair dus ‘lichte’ Prinsjesdag, wel extra geld tegen armoede*. NOS Nieuws, 19 september.

CPB (2023) *Concept Macro Economische Verkenning 2024*. CPB Raming, augustus.

MAARTJE SCHULZ

Redacteur bij ESB



Van koopkrachtsteun naar structureel armoedebeleid

Het afgelopen anderhalf jaar voerde Nederland een actief armoedebeleid. Wat heeft dit opgeleverd en hoe kan het beter?

IN HET KORT

- Ondanks de hoge inflatie daalde het aantal personen met een armoederisico het afgelopen anderhalf jaar verder.
- Goed armoedebeleid vereist een stelselwijziging waarbij er beter wordt gekeken naar de aard en intensiteit van de armoede.
- Koopkrachtsteun maakt gebruik van het bestaande instrumentarium en bemoeilijkt een stelselwijziging.

ANNA CUSTERS

Lector aan de Hogeschool van Amsterdam

Er is sinds de Russische inval in Oekraïne, en de economische gevolgen ervan, veel aandacht voor armoede. De zoekterm 'armoede' bereikte de week voor Prinsjesdag vorig jaar een hoogtepunt (figuur 1). Waar aandacht voor schuldenproblematiek stabiel hoog bleef, piekte het afgelopen jaar de aandacht voor armoede.

Deze recente aandacht voor armoede illustreert de maatschappelijke onrust over de rap stijgende inflatie, opgedreven door de hogere energieprijzen. Na jaren van economische vooruitgang werd iedereen ineens in de portemonnee geraakt, waarbij men vooral vreesde voor de extra druk op de lage inkomens.

De recente aandacht komt bovenop een denken over armoede en schulden dat de afgelopen jaren stukje bij beetje is gekanteld. Onder andere als gevolg van het kinderopvangtoeslagschandaal is het niet langer de 'zwartwerkende bijstandstrekker in een BMW' die het beeld bepaalt en is het besef ingedaald dat huishoudens met lage inkomens een verhoogd risico lopen om benadeeld te worden door het systeem: hun bestaanszekerheid is niet vanzelfsprekend.

De acute zorgen en het kantelende denken creëerden samen het draagvlak om, in ongekend korte tijd, een miljardensteunpakket in elkaar te zetten en door te voeren.

In dit artikel blik ik terug op het gevoerde beleid en kijk ik vooruit: waar bestond het actieve armoedebeleid uit, wat heeft het opgeleverd, wat is het kabinet nu van plan en wat kan er beter?

Resultaten steun en nieuwe kabinetsplannen

De maatregelen van het afgelopen anderhalf jaar zijn tot stand gekomen in een snelkookpan. Met als resultaat een mengeling van gericht en ongericht beleid – net als overigens elders in Europa (Prasad et al., 2023). Het energie-

prijsplafond, de verlaging van de accijns op brandstof, en de twee maal 190 euro compensatie voor hoge energieprijzen, golden voor iedereen. Gerichtte maatregelen waren er ook, zoals de verhoging van het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen met iets meer dan tien procent, en een (al dan niet tijdelijke) stijging van toeslagen. Ook was er een nieuwe energietoeslag die door gemeenten moest worden uitgevoerd omdat de Belastingdienst dit niet op korte termijn kon doen.

En met resultaat: ondanks de inflatie daalde het aantal personen met een armoederisico in de afgelopen anderhalf jaar (CPB, 2023a).

Volgens de laatste prognoses van het Centraal Planbureau zal, met het wegvallen van de tijdelijke inkomensondersteunende maatregelen, het aantal in armoede levende personen in 2024 echter weer toenemen, tot 5,7 procent van de bevolking. Het aantal personen met armoede komt daarmee met 990.000 weer terug op het niveau van vóór de coronacrisis (CPB, 2023a). Zij moeten rondkomen van minder dan 1.581 euro per maand (2024, gemeten aan de hand van het niet-veel-maar-toereikendbudget van het Sociaal Cultureel Planbureau).

De prognose is goed en slecht nieuws tegelijk: Enerzijds is de stijging van 0,9 procentpunt, oftewel 165.000 personen, ten opzichte van 2023 de snelste stijging in de afgelopen tien jaar. Anderzijds blijft het aantal personen dat in armoede leeft in historisch perspectief laag (Goderis en Muns, 2023; in dit nummer).

In reactie op de ramingen van het CPB is het demissionaire kabinet voornemens om twee miljard euro uit te trekken ter ondersteuning van de lage inkomens. Dit geld zal worden besteed aan het verhogen van de huurtoeslag, van het kindgebonden budget en van de arbeidskorting. Volgens berekeningen van de Prinsjesdagplannen door het Centraal Planbureau doet dit twee miljard pakket de eerder genoemde stijging in 2024 geheel teniet (CPB, 2023b).

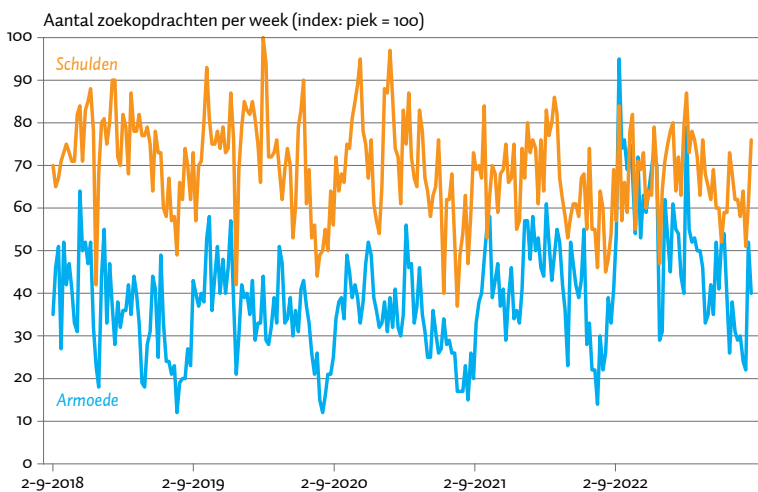
De ingezette instrumenten zijn inkomensafhankelijk – en daarmee dus gerichte instrumenten. Maar het zijn wel instrumenten binnen het bestaande stelsel die vooral reactief worden ingezet. Er is helaas nog geen sprake van structureel beleid – en dat is wel nodig. Het sociale zekerheidsstelsel is namelijk onhoudbaar aan het worden.

Noodzaak van een stelselwijziging

Al tijden piept en kraakt het huidige socialezekerheidsstelsel. Het toeslagensysteem legt het financieel risico neer bij de burger (Lammers, 2023), levert systeemschuld en systeemstress op (Custers, 2023), en leidt tot een *niet-gebruik* van regelingen (Conen, 2023; Van Gaalen et al., 2022).

Google zoektrends naar armoede en schulden

FIGUUR 1



Het vergt veel ‘doenvermogen’ van huishoudens om door het systeem heen te navigeren. En gezinnen met een laag inkomen hebben niet alleen te maken met landelijke toeslagen; ook op gemeentelijk niveau zijn er talloze regelingen (Van Gaalen et al., 2023). In zijn totaliteit maakt dit het stelsel onvoldoende voorspelbaar, toegankelijk en uitvoerbaar (Commissie sociaal minimum, 2023).

De vraag is daarom al lang niet meer of een wijziging nodig is, maar wanneer een stelselwijziging plaats zal gaan vinden. Er liggen al enkele jaren opties op tafel met alternatieven voor het toeslagensysteem – zoals het samenvoegen van toeslagen, het afstappen van het gebruik van het actueel inkomen voor toeslagen, een (vorm van) basisinkomen of het verhogen van het wettelijk minimumloon (Koot en Gielen, 2019; Koot en Van Sonsbeek, 2020).

De politiek wil ook een stelselwijziging. Al in het verkiezingsprogramma 2022–2025 kozen verschillende partijen voor ingrijpende stelselherzieningen. Het inmiddels demissionaire kabinet had de ambitie om toeslagen af te schaffen. In opmaat naar de verkiezingen is het garanderen van bestaanszekerheid het speerpunt voor vrijwel alle partijen geworden.

Toch is er de afgelopen jaren nog geen afslag gemaakt naar die stelselwijziging op de lange termijn. Integendeel zelfs: het ophogen van inkomensondersteuning via het huidige stelsel vergroot de padafhankelijkheid die toekomstige wijzigingen alleen maar lastiger gaat maken: als huishoudens meer te verliezen hebben, wordt een aanpassing van het stelsel minder makkelijk. Dit ‘duivelse dilemma’ dreigt dus alleen maar groter te worden.

Inzichten voor een structureel armoedebeleid

Om toch vooruit te komen presenteer ik hier vijf inzichten die hun plaats zouden moeten krijgen in een nieuw structureel armoedebeleid.

Armoedebeleid doet er echt toe

Het percentage risicohuishoudens volgt in grote lijnen de conjunctuur, maar de afgelopen anderhalf jaar hebben getoond dat beleid dat kan doorbreken. Vanaf 2000 is het

aantal personen met een armoederisico gestaag gedaald, totdat in 2008, als gevolg van de effecten van de financiële crisis het aantal mensen met armoede weer toenam. In 2013 zette de dalende trend zich weer voort als gevolg van de aantrekkende economie, om in 2023 naar verwachting op het laagste niveau uit te komen sinds 1985 (Goderis en Muns, 2023; in dit nummer).

De afgelopen anderhalf jaar is Nederland van deze conjuncturele armoedetrend afgeweken door een ongekend pakket aan koopkrachtondersteunende maatregelen. In plaats van een stijging van het aantal personen met een armoederisico als gevolg van de inflatie, daalde het armoederisico. Armoedebeleid maakt dus een verschil.

De huidige armoedegrens is te laag

De Commissie sociaal minimum (2023) berekende dat huishoudens die op of rond het sociaal minimum leven maandelijks structureel tussen de 94 en 483 euro tekortkomen, afhankelijk van het huishoudenstype. Dit suggereert dat de armoedegrens, zoals we die kennen, eigenlijk te laag ligt, en dat tevens de bestaanszekerheid van een aanzienlijk aantal huishoudens net boven de armoedegrens ook onder druk staat.

Armoede verschoven van mentaal naar fysiek

Er is in Nederland een belangrijke verschuiving gaande in de aard van armoede. Armoede is de afgelopen jaren steeds meer ‘fysiek’ geworden (Paauw, 2023). Waar voorheen de aandacht lag op zaken als eenzaamheid en sociale uitsluiting, gaat het steeds vaker over de toegang tot basisvoorzieningen. Of er wel voldoende eten is (en de kwaliteit daarvan), of er wel een warme, ‘schimmelvrije’ omgeving is om in op te groeien, of er voldoende toegang is tot (mond) zorg, enzovoort; allemaal zaken die een directe invloed hebben op de (langdurige) gezondheid van mensen.

We weten niet hoe armen met onzekerheid omgaan

Minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud zijn zorgvuldig onder burgers getoetst, maar we hebben meer nodig voor een goed begrip van het armoedeprobleem. Wat zijn nou eigenlijk het aanpassingsvermogen en de schokbestendigheid van Nederlandse huishoudens met een laag tot middeninkomen? Welke overlevingsstrategieën passen mensen toe als ze financieel in de knel komen? In hoeverre hebben mensen problemen met de mogelijkheid om in basisbehoeften te kunnen voorzien, en in hoeverre is er te weinig geld voor sociale participatie? In landen als Bangladesh, Zuid-Afrika en de Verenigde Staten zijn er onderzoeken naar de *Portfolios of the Poor*, die ingaan op de vraag hoe huishoudens met lage inkomens met onzekerheid en dagelijkse financiële tekorten omgaan (Collins et al., 2009; Morduch en Schneider, 2017). Hoe zien die dagboeken eruit in Nederland?

Grote verschillen in intensiteit van armoede

Als het gaat over armoede is er meestal sprake van een binaire tegenstelling: ‘of je zit erin’, ‘of je zit er niet in’. Het is echter interessanter en veelzeggender om te kijken naar gradaties van armoede. Niet iedereen met een laag inkomen leeft rond het sociaal minimum. Sommigen zitten erboven



– op 120 tot 150 procent van het sociaal minimum. Die huishoudens zijn vaak in beeld, en hierop wordt er ook actief beleid gemaakt. Maar we hebben het meestal niet over in hoeverre mensen onder het sociaal minimum leven (of een andere armoedemaatstaf).

Er leven momenteel zo'n 100.000 huishoudens, meer dan 25 procent, onder de armoedegrens. Nog eens 100.000 huishoudens zitten op 75 tot 90 procent van het sociaal minimum, en 200.000 huishoudens zitten tussen de 90 en 95 procent van het sociaal minimum (CBS, 2021). De aanname is dat, omdat er inkomensondersteuning tot zeker 100 procent van het sociaal minimum wordt aangeboden, er niemand onder die grens hoeft te leven. Maar niet iedereen heeft hier recht op (denk aan ongedocumenteerden) en lang niet iedereen maakt gebruik van de bestaande inkomensondersteuning (Conen, 2023).

Vormgeving structureel armoedebeleid

Een structureel armoedebeleid neemt verschillende dieptes van armoede als uitgangspunt, en brengt het aantal mensen in armoede naar beneden, ongeacht de conjunctuur. Daar hoort een stelselwijziging bij die ervoor zorgt dat beleid beter aansluit bij hoe de mensen van dag tot dag leven.

Wel is er voor elk alternatief van het huidige stelsel een prijs te betalen, waarbij er een uitruil is tussen onder andere maatwerk en minder gerichte inkomensondersteuning. Dat betekent een risico dat er ofwel huishoudens buiten de boot vallen, ofwel het stelsel financieel onhoudbaar wordt. Dit maakt stelselwijziging een politieke 'hete aardappel'. Maar vanwege de beperkte houdbaarheid van het huidige stelsel niet één die langdurig kan worden doorgeschoven.

Literatuur

- CBS (2021) *Armoede en sociale uitsluiting*. Centraal Bureau voor de Statistiek, Publicatie.
- Collins, D., J. Morduch, S. Rutherford en O. Ruthven (2009) *Portfolios of the poor: How the world's poor live on \$2 a day*. Princeton: Princeton University Press.
- Conen, W. (2023) *Verborgen armoede in Nederland: Een kwantitatief onderzoek naar de omvang, kenmerken, locaties en dynamiek van verborgen armen*. AIAS-HSI Working Paper, 11.
- CPB (2023a) *Concept Macro Economische Verkenning 2024*. CPB Raming, augustus.
- CPB (2023b) *Macro Economische Verkenning 2024*. CPB Raming, september.
- Custers, A. (2023) *Armoede in een rijk land*. Utrecht: Academische Uitgeverij Eburon.
- Galen, C. van, C. van Horssen en J. Delhaas (2022) *Verborgen armoede op de werkvloer*. Nibud Onderzoeksrapport.
- Galen, C. van, N. Veerman, G. Wieman en C. van Horssen (2023) 'Onder de streep': de bestedingsruimte van Amsterdammers met een onzeker bestaan. Kenniscentrum Ongelijkheid.
- Goderis, B. en S. Muns (2023) Meer dan 200.000 werkende armen in Nederland. ESB, 108(4825), 410–413.
- Koot, P. en M. Gielen (2019) Naar eenvoudigere inkomensafhankelijke regelingen. In: S. Cnossen, S. en B. Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB.
- Koot, P. en J.-M. van Sonsbeek (2020) *Bijdrage aan het rondetafelgesprek over alternatieven voor het toeslagenstelsel*. CPB Notitie, november.
- Lammers, E. (2023) Toeslagen brengen nog steeds dagelijks mensen in problemen, waarschuwt inspecteur. Trouw, 23 april.
- Morduch, J. en R. Schneider (2017) *The financial diaries: How American families cope in a world of uncertainty*. Princeton: Princeton University Press.
- Paauw, S. (2023) Ongedocumenteerden in de Bijlmer vaak ondervoed. Medisch Contact, 11.
- Prasad, M., C.M. Wheeler, E. Timmis et al. (2023) *EU regular economic report 9: Energizing Europe – Part 1 – Inclusive growth: Inflation chipping away income gains*. Washington, DC: World Bank Group.

Meer dan 200.000 werkende armen in Nederland

Er zijn zorgen over huishoudens die onvoldoende inkomen hebben om in de minimaal noodzakelijke kosten van levensonderhoud te voorzien. Om hoeveel mensen en middelen gaat het eigenlijk, welke groepen zijn het kwetsbaarst, en hoe heeft de armoede zich de afgelopen decennia ontwikkeld?

IN HET KORT

- In 2021 leefde ruim zes procent van Nederland onder de armoedegrens. Het mediane tekort bedroeg 148 euro per maand.
- Sinds 2017 is de armoede onder werkenden afgenomen, terwijl onder bijstandsgerechtigden de armoede is toegenomen.
- Bij ongewijzigd beleid zou de armoede in de toekomst licht stijgen, en worden de kabinetsdoelstellingen niet gehaald.

BENEDIKT GODERIS

Senior wetenschappelijk medewerker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

SANDER MUNS

Wetenschappelijk medewerker bij het SCP

Er zijn signalen dat een grote groep mensen onvoldoende geld heeft om van rond te komen en in de maatschappij mee te kunnen doen. Zo had het afgelopen jaar bijna een op de vijf Nederlandse huishoudens moeite met het betalen van de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud (Deloitte, 2023), en zijn steeds meer mensen noodgedwongen een beroep gaan doen op voedselbanken en andere charitatieve organisaties (Commissie sociaal minimum, 2023).

Armoede heeft ingrijpende consequenties voor de kwaliteit van leven. Zo gaat armoede ten koste van de fysieke en mentale gezondheid, vergroot het de kans op eenzaamheid, en resulteert het in minder zelfvertrouwen (RVS, 2021; Pharos, 2022). Naast de gevolgen voor het individu heeft armoede ook maatschappelijke effecten. Zo leidt ze tot hogere zorgkosten en een onderbenutting van het menselijk kapitaal (WRR, 2020). Daarnaast kan deze ten koste gaan van sociale rechtvaardigheid, kansengelijkheid, sociale cohesie en van het vertrouwen dat burgers hebben in de overheid en de publieke instellingen (Snel et al., 2018; Commissie sociaal minimum, 2023).

Het armoedeprobleem krijgt in het publieke debat een hoop aandacht, en staat prominent op het netvlies van de politiek. Het huidige kabinet heeft een minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen geïntroduceerd, en heeft voor beleid gezorgd om armoede en problematische schulden terug te dringen. Een onderdeel van

dit beleid is dat het wettelijk minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen per 1 januari 2023 met tien procent zijn verhoogd, al heeft dit door de hoge inflatie vooral een stijging van armoede voorkomen. Concrete doelen van het demissionaire kabinet vormen een halvering, ten opzichte van 2015, van het aantal kinderen in 2025 dat in armoede zal opgroeien, en tevens een halvering van het aantal mensen dat in armoede leeft, en het aantal huishoudens met problematische schulden in 2030 (Tweede Kamer, 2022).

Hoeveel mensen leven er in Nederland eigenlijk onder de armoedegrens, en hoe ontwikkelt het aandeel armen zich gedurende de tijd? En in welke groepen komt armoede het meeste voor? Op deze vragen wordt in deze bijdrage een antwoord gegeven, aan de hand van de armoede-meetmethode van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Methode en data

We hanteren de gegeneraliseerde budgetbenadering van het SCP, die sinds 2007 wordt gebruikt om in Nederland armoede te meten (Soede en Vrooman, 2008; Goderis et al., 2018). Volgens deze benadering zijn mensen arm wanneer ze gedurende langere tijd niet de middelen hebben om de goederen en voorzieningen aan te schaffen die als minimaal noodzakelijk gelden.

In de praktijk wordt de gegeneraliseerde budgetbenadering toegepast door het besteedbare inkomen van mensen (uit CBS-microdata) te vergelijken met een op referentiebudgetten gebaseerde armoedegrens. De grens kent twee niveaus. Het *basisbehoeftenbudget* omvat de minimale uitgaven aan onvermijdelijke, basale zaken – zoals voedsel, kleding en wonen. Ook de uitgaven aan enkele andere moeilijk te vermijden posten – zoals vervoer, verzekeringen en persoonlijke verzorging – zijn meegeteld. Het *niet-veel-maar-toereikendbudget* is iets ruimer, want het houdt ook rekening met de kosten van ontspanning en sociale participatie. In dit budget zijn bescheiden uitgaven opgenomen voor het lidmaatschap van een sport- of hobbyclub, of voor een jaarlijkse korte vakantie in eigen land. Strikt genomen zijn dit geen onvermijdelijke uitgaven, maar veel mensen beschouwen ze wel degelijk als heel wenselijk. Ook in het niet-veel-maar-toereikendbudget is er geen sprake van luxe items, zoals een auto of een vakantie in het buitenland.

Beide budgetten zijn, op enkele items na, afgeleid van de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud (Nibud, 2017), en getoetst in een focusgroepenonderzoek onder

burgers (Hoff et al., 2009). De twee resulterende budgetbedragen voor een eenpersoonshuishouden worden vervolgens door omrekening vertaald naar bedragen voor andere typen huishoudens (CBS, 2020). De grensniveaus worden eens in de vijf tot zeven jaar herijkt. In de tussentijd worden de bedragen aangepast aan de stijging van de uitgaven aan voeding, kleding en wonen – waardoor ze (gedeeltelijk, en met enige vertraging) ‘meebewegen’ met het welvaartsniveau in Nederland. Het idee is dat de consensus over wat iemand minimaal nodig heeft, zich geleidelijk aanpast aan de sociaal-economische veranderingen (Citro en Michael, 1995).

In het vervolg hanteren we het niet-veel-maar-toereikendbudget als armoedegrens, omdat sociale participatie door de deelnemers aan de focusgroepen als essentieel werd aangemerkt. In 2021 bedroeg dit budget voor een alleenstaande 1.293 euro per maand. Voor het meten van inkomens gebruiken we inzichten over de armoede in de Verenigde Staten (Citro en Michael, 1995; Goderis et al., 2018).

We gebruiken twee macro-indicatoren om de armoede in Nederland te meten. De eerste indicator betreft het percentage van de bevolking dat onder de armoedegrens leeft – een maatstaf voor de *prevalentie* van armoede. Hierbij gaan we uit van individuele personen (en niet van huishoudens), en we merken iemand als arm aan wanneer het huishoudensinkomen kleiner is dan het niet-veel-maar-toereikendbudget. De tweede indicator documenteert het mediane bedrag dat mensen met armoede maandelijks tekort komen – een maatstaf voor de *intensiteit* van armoede. Dit tekort is het verschil tussen iemands huishoudensinkomen, en het niet-veel-maar-toereikendbudget. We rapporteren ‘gestandaardiseerde’ tekorten, oftewel tekorten die gecorrigeerd zijn voor de omvang van het huishouden.

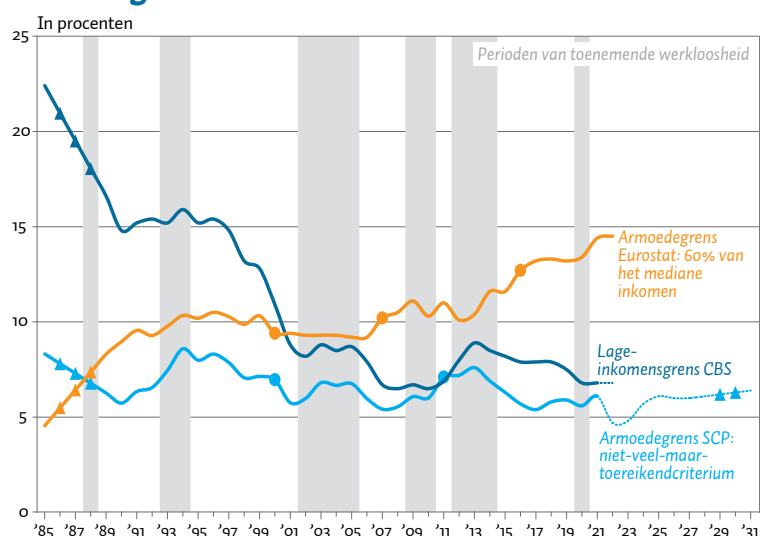
Ruim miljoen mensen onder armoedegrens

Figuur 1 laat voor de periode 1985–2031 de (verwachte) ontwikkeling zien van het percentage armen in de Nederlandse bevolking. Ter vergelijking zijn niet alleen armoedecijfers weergegeven op basis van de SCP-methode, maar ook op basis van twee andere gangbare methoden voor het meten van armoede. Zo maakt het Centraal Bureau voor de Statistiek voornamelijk gebruik van de *lage-inkomensgrens* (CBS, 2021). Dit is een vast koopkrachtniveau dat jaarlijks aangepast wordt aan de prijsontwikkeling, met als startbedrag de bijstandsuitkering in 1979, toen deze op een hoog niveau zat. Eurostat hanteert een relatieve armoedegrens, gelijk aan *zestig procent van het mediane besteedbare inkomen* (Eurostat, 2021). De drie armoede-meetmethoden hebben gemeen dat ze alle aansluiten bij wat er in een ontwikkelde samenleving als minimaal noodzakelijk wordt beschouwd. Tenzij anders vermeld, hanteren wij in dit artikel de SCP-methode, omdat die gebaseerd is op referentiebudgetten – en daarmee op een transparante analyse van de specifieke goederen en voorzieningen die in Nederland minimaal nodig zijn.

De drie tijdreeksen laten zien dat armoede in Nederland nog steeds bestaat. Het aandeel armen was in 2021, afhankelijk van de gehanteerde armoedegrens, 6,1 procent (niet-veel-maar-toereikendbudget), 6,8 procent (lage-inkomensgrens) of 14,4 procent (60 procent van het mediane

Armoedepercentage onder de Nederlandse bevolking

FIGUUR 1



Noten: De stippellijnen verwijzen naar CPB-ramingen. De ronde en driehoekige merktekens geven respectievelijk trendbreuken en interpolaties aan. Het CPB heeft in de MEV 2024 op basis van de Prinsjesdagplannen van het demissionaire kabinet het geraamde armoedepercentage voor 2024 bijgesteld van 5,7 naar 4,8% (CPB, 2023c).

Bronnen: Vrooman et al. (2020), Caminada et al. (2021), CBS (2021), Griffioen en Schulten (2021), Van den Brakel et al. (2023), CPB (2023a; 2023b) en Eurostat (2023) | ESB

besteedbare inkomen). Zelfs op basis van de laagste schatting ging het om ruim één miljoen mensen. Zij hadden een mediaan tekort van 148 euro per maand.

De gemeten armoedeontwikkeling hangt in belangrijke mate af van de gehanteerde armoedegrens. Sinds 1985 is het aandeel armen – uitgaande van de lage-inkomensgrens van het CBS – sterk gedaald, terwijl het volgens de armoedegrens van Eurostat sterk is toegenomen. De ontwikkeling op basis van de in dit artikel gehanteerde armoedegrens (niet-veel-maar-toereikendbudget) liet daarentegen geen structurele verhoging of verlaging zien, en schommelde, afhankelijk van de conjunctuur, tussen de vijf en negen procent. Bij de cijfers van Eurostat en het SCP dient er overigens een voorbehoud te worden gemaakt vanwege de trendbreuken in de tijdreeksen.

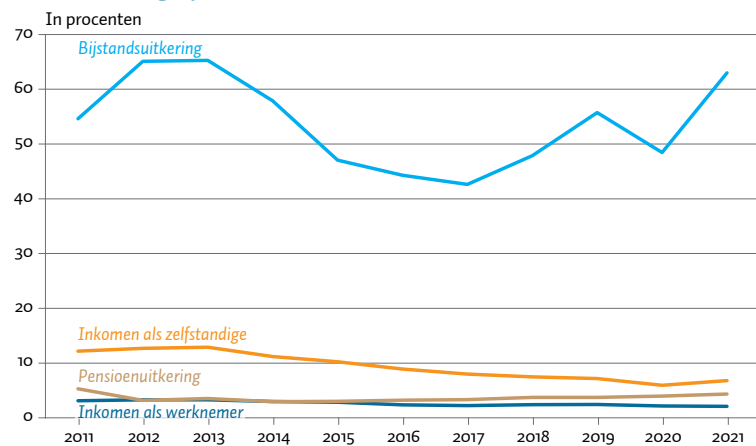
De CPB-ramingen laten zien dat de armoede bij ongewijzigd beleid in de toekomst naar verwachting licht zal stijgen. In dat scenario worden de armoedereductiedoelstellingen van het demissionaire kabinet niet behaald. Ook wordt het voornemen van een aangenomen Tweede Kamer-motie dat de armoede niet mag toenemen niet gerealiseerd (Tweede Kamer, 2023). Het demissionaire kabinet kondigde op Prinsjesdag aan twee miljard euro extra per jaar vrij te maken voor de bestrijding van armoede. Hierdoor zal het percentage armen in 2024 niet op 5,7 maar op 4,8 procent uitkomen.

In bijstand veel grotere kans op armoede

Het armoedepercentage onder werknemers en gepensioneerden is stabiel laag (figuur 2). Aanmerkelijk hoger zijn de percentages onder zelfstandigen en vooral onder bijstandsgerechtigden. Het verloop tussen 2012 en 2017 van de percentages van de twee laatstgenoemde groepen is vergelijkbaar. Opvallend is dat sinds 2017 het aandeel armen onder zelfstandigen verder is gedaald richting het niveau

Ontwikkeling aandeel personen in armoede naar belangrijkste inkomensbron

FIGUUR 2

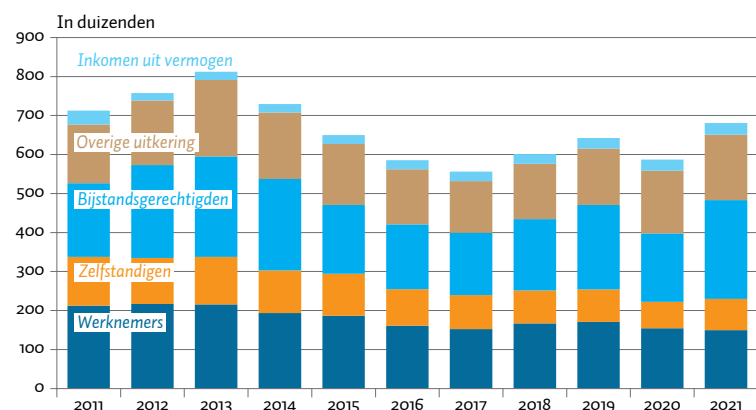


Noot: Belangrijkste inkomensbron op huishoudensniveau. Pensioenuitkering betreft huishoudens met een pensioeninkomen als belangrijkste inkomensbron, en minimaal één persoon boven de AOW-leeftijd.

Data: SCP | ESB

Aantal volwassenen onder AOW-leeftijd dat leeft in armoede

FIGUUR 3



Noot: Belangrijkste inkomensbron op huishoudensniveau. De groep zelfstandigen is inclusief directeuren-grotoaandeelhouders.

Data: SCP | ESB

van werknemers, terwijl dit aandeel onder bijstandsgerechtigden juist is gestegen. Verklaringen zijn een beter draaiende economie, steunmaatregelen (Tozo), de verhoging van de arbeidskorting en de algemene heffingskorting (die de lagere zelfstandigenaftrek compenseren), en de verdere afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in de bijstandsnorm.

Ondanks de lagere armoedepercentages onder werkenden gaat het door de grotere omvang van de groep nog steeds om aanzienlijke aantallen werkende armen. In 2021 had een derde van de 680.000 arme volwassenen onder de AOW-leeftijd werk als belangrijkste inkomensbron van het huishouden (figuur 3). Het aandeel met voornamelijk inkomen uit een bijstandsuitkering was met 37 procent niet veel hoger. Ook het aandeel ontvangers van andere uitkeringen was van een vergelijkbare omvang (25 procent).

Kinderen en zestigers vaakst arm

Figuur 4 illustreert het armoedepercentage per leeftijdsgroep. De armoedeprevalentie piekt tijdens de kinderjaren en ook wanneer de AOW-datum nadert. Een belangrijke

kanttekening is dat een derde van de armen in de laatstgenoemde leeftijdsgroep dusdanig veel financieel vermogen bezit, dat zij geen recht hebben op een bijstandsuitkering. Wanneer we deze armen buiten beschouwing laten, is het armoedepercentage onder 60- tot 64-jarigen niet 8,0 procent, maar 5,3 procent.

Na pensionering loopt het armoedepercentage weer op met de leeftijd – van 2,4 naar 4,2 procent – mede door het lagere bruto-inkomen van de mensen in deze leeftijdsgroepen. Het vermogen loopt met de leeftijd echter ook snel op. Van de negentigplussers met een inkomen onder de armoedegrens heeft negentig procent te veel vermogen om in aanmerking te komen voor een bijstandsuitkering (aanvullende inkomensvoorziening ouderen) voor zover deze groep een onvolledige AOW-uitkering ontvangt. Zonder deze groep is het aandeel arme negentigplussers maar 0,4 procent. Een vergelijkbaar patroon naar leeftijd, met cijfers van 2020 en de lage-inkomensgrens is te vinden in CBS (2021).

Migratieachtergrond en armoede

Onder de groep armen zijn mensen met een migratieachtergrond oververtegenwoordigd. Vooral onder de eerste generatie is de armoedeprevalentie met zeventien procent hoog. Mensen uit vluchtelingenlanden als Eritrea (40 procent), Somalië (34 procent) en Syrië (50 procent) hebben de meeste kans om in armoede te leven. Een verklaring hiervoor is de lage (maar wel toenemende) arbeidsparticipatie van statushouders (CBS, 2023). Bij de tweede generatie is het armoedepercentage 10 procent, terwijl dat onder degenen zonder migratieachtergrond 3,8 procent is.

Conclusie en discussie

Ruim zes procent van de bevolking (iets meer dan een miljoen mensen) leeft in Nederland onder de armoedegrens. Dit percentage is volgens de budgetmethode van het SCP de afgelopen decennia niet structureel gedaald. Kinderen, bijstandsonvangers, zestigers jonger dan de AOW-leeftijd en migranten uit vluchtelingenlanden zijn relatief vaak arm. Bij ongewijzigd beleid zal armoede de komende jaren niet dalen.

Armoede verminderen is mogelijk, maar kost geld en/of banen. Deze uitruil illustreert het sociale trilemma waarmee beleidsmakers in moderne verzorgingsstaten worden geconfronteerd: tegelijkertijd een toereikend minimum-inkomen garanderen, de overheidsuitgaven in de hand houden, én voldoende financiële prikkels behouden voor mensen om een baan te vinden (Cantillon en Vandenbroucke, 2014). Dat is door de afgenomen groei van reële brutolonen ook in Nederland nog steeds moeilijk (CPB, 2023b).

Verhogingen van huurtoeslag en bijstand leiden van alle beleidsmaatregelen, met een budgettaire impact van één miljard euro, tot de grootste armoedereductie (Olsthoorn et al., 2020; Goderis en Vlekke, 2023). Dit komt doordat deze het meest gericht zijn op de laagste inkomens. Voor het verminderen van armoede onder kinderen zijn de verhogingen van het kindgebonden budget en, in iets mindere mate, de kinderbijslag het meest kosteneffectief. Al deze maatregelen hebben wel een negatief effect op het arbeidsaanbod, en daarmee op termijn op het aantal banen

(Olsthoorn et al., 2020; Van Elk et al., 2023; Goderis en Vlekke, 2023). Beleid gericht op werkende armen, ouderen of de gehele bevolking is minder effectief in het reduceren van armoede.

De Commissie sociaal minimum stelde onlangs voor om het minimumloon en de bijstand te verhogen, en eventueel ook de huurtoeslag (Commissie sociaal minimum, 2023). Daarnaast moet volgens de commissie ook de kinderbijslag of het kindgebonden budget omhoog – en in het bijzonder de bedragen voor oudere kinderen. In totaal zou er ongeveer zes miljard euro nodig zijn om de bestaande tekorten op te lossen. Het demissionaire kabinet maakte op Prinsjesdag bekend twee miljard euro extra per jaar vrij te maken voor onder meer een verhoging van de huurtoeslag, het kindgebonden budget en de arbeidskorting.

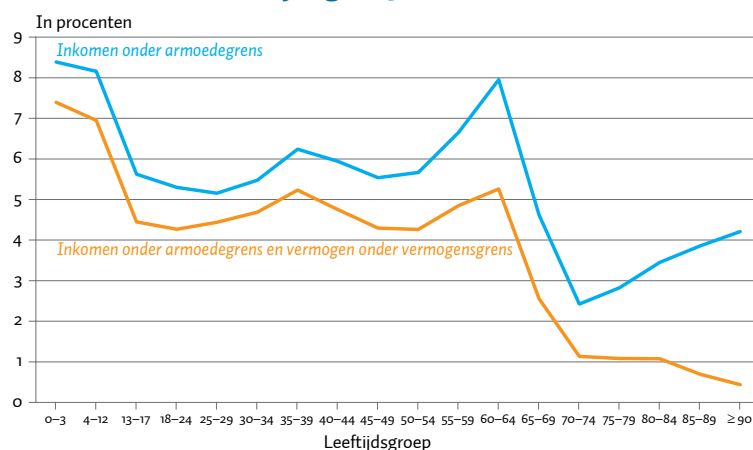
Naast maatregelen binnen het bestaande stelsel van inkomensondersteuning kan een volgend kabinet ook nadenken over stelselwijzigingen – zoals een vereenvoudiging van het toeslagenstelsel, de introductie van een negatieve inkomstenbelasting, of – verdergaand – de invoering van een partiel of volledig basisinkomen (Koot en Gielen, 2019; Olsthoorn et al., 2020; Jacobs, 2021; Aerts et al., 2023; Van Dijk en Van de Ven, 2023). Daarnaast kan armoede ook verminderd worden door maatregelen met een indirect effect op het inkomen. Het gaat dan vooral om beleid op het terrein van de arbeidsmarkt, de gezondheidszorg en het onderwijs (Commissie Regulering van Werk, 2020; Engbersen et al., 2020; Jongen et al., 2020; Olsthoorn et al., 2020; RVS, 2020; Ter Weel et al., 2023).

Literatuur

- Aerts, E., I. Marx en G. Verbist (2023) *Not that basic: How level, design and context matter for the redistributive outcomes of universal basic income*. IZA Discussion Paper, 15952.
- Brakel, M. van den, B. Goderis, S. Muns et al. (2023) *Op weg naar een nieuwe armoedegrens: Tussenrapport van het gezamenlijke project 'Uniformering armoedeaftakking'*. CBS/Nibud/SCP. SCP-volgnummer 2023-15.
- Caminada, K., E. Jongen, W. Bos et al. (red.) (2021) *Inkomen verdeeld, trends 1977–2019*. Universiteit Leiden/CBS.
- Cantillon, B. en F. Vandenbroucke (red.) (2014) *Reconciling work and poverty reduction: How successful are European welfare states?* Oxford: Oxford University Press.
- CBS (2020) *Wat is mijn koopkracht?* CBS Publicatie, 7 september.
- CBS (2021) *Armoede en sociale uitsluiting 2021*. CBS Longread, december.
- CBS (2023) *Steeds meer statushouders hebben betaald werk*. CBS Statistiek, 13 april.
- Citro, C.F. en R.T. Michael (red.) (1995) *Measuring poverty: A new approach*. Washington, DC: National Academy Press.
- Commissie Regulering van Werk (2020) *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Eindrapport, 23 januari.
- Commissie sociaal minimum (2023) *Een zeker bestaan: Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum*. Rapport I, 30 juni.
- CPB (2023a) *Centraal Economisch Plan 2023*. CPB Raming, maart.
- CPB (2023b) *Concept Macro Economische Verkenning 2024*. CPB Raming, augustus.
- CPB (2023c) *Macro Economische Verkenning 2024*. CPB Raming, september.
- Deloitte (2023) *Herstel van balans: De financiële gezondheid van Nederland in onzekere tijden*. Deloitte Publicatie, maart.
- Dijk, J.J. van, en Y. van de Ven (2023) *Het einde van de toeslagen: Een robuust belastingstelsel voor inkomen uit werk*. Instituut voor Publieke Economie, Rapport, 12 april.
- Elk, R. van, E. Griffioen, M. Verberk en F. Weyzig (2023) *Doorrekening beleidsopties voor terugdringen armoede*. CPB Publicatie, juni.
- Engbersen, G., M. Kremer, R. Went en A. Boot (2020) *Het betere werk: De nieuwe maatschappelijke opdracht*. WRR-rapport 102.
- Eurostat (2021) *Glossary: At-risk-of-poverty rate*. Eurostat Statistics Explained. Te vinden op ec.europa.eu.

Armoede naar leeftijdsgroep in 2021

FIGUUR 4



Noot: Vermogensgrenzen 6.295 euro voor alleenstaanden, en 12.590 euro voor personen in meerpersoonshuishoudens. Eigenwoningbezit telt mee conform de vermogenstoets bijstand en AIO. Exclusief de personen zonder waargenomen inkomen in het volgende jaar.

Data: SCP | ESB

Eurostat (2023) *People at risk of poverty or social exclusion in 2022*. Eurostat Artikel, 14 juni. Te vinden op ec.europa.eu.

Goderis, B. en M. Vlekke (2023) *Tax and benefit policies to reduce poverty in the Netherlands: A microsimulation analysis*. *International Journal of Microsimulation*, 16(1), 108–133.

Goderis, B., B. van Hulst, J.M. Wildeboer Schut en M. Ras (2018) *De SCP-methode voor het meten van armoede: Herijking en revisie*. SCP-publicatie 2018-30.

Griffioen, E. en R. Schulenberg (2021) *Raming aantal personen/huishoudens onder de lage-inkomensgrens in 2021 en 2022*. CPB Notitie, december.

Hoff, S., C. van Gaalen, A. Soede et al. (2009) *Genoeg om van te leven*. SCP.

Jacobs, B. (2021) *Fundamenteel herontwerp toeslagensysteem*. Presentatie op het Wim Drees Seminar. 12 oktober, Den Haag.

Jongen, E., S. Muns, C. Thijs et al. (2020) *Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt: Beleidsalternatieven voor het verbeteren van de arbeidsmarktkuitkomsten van personen met een migratieachtergrond*. CPB/SCP Publicatie, oktober.

Koot, P. en M. Gielen (2019) *Naar eenvoudigere inkomensafhankelijke regelingen*. In: S. Cnossen en B. Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB, p. 190–200.

Nibud (2017) *Budgethandboek 2017: Kerncijfers huishoudfinanciën*. Utrecht: Nibud.

Olsthoorn, M., P. Koot, B. Goderis et al. (2020) *Kansrijk armoedebeleid*. CPB/SCP, juni.

Pharos (2022) *Sociaal economische gezondheidsverschillen (SEGV)*. Landelijk expertisecentrum Pharos, Factsheet, juli.

RVS (2020) *Gezondheidsverschillen voorbij: Complexe ongelijkheid is een zaak van ons allemaal*. Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. Te vinden op adviezen.raadvr.nl.

RVS (2021) *Gezichten van een onzeker bestaan*. Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, Document, 7 april. Te vinden op www.raadvr.nl.

Snel, E., G. Custers en G. Engbersen (2018) *Ongelijkheid in de participatietad: Stadsbuurten en burgerparticipatie*. *Mens en Maatschappij*, 93(1), 31–57.

Soede, A. en J.C. Vrooman (2008) *Beyond the breadline: A poverty threshold based on a generalised budget approach*. SCP.

Tweede Kamer (2022) *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting: brief van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen*, 24 515, nr. 643.

Tweede Kamer (2023) *Motie van de leden Marijnissen en Van der Plas over voorkomen dat armoede toeneemt door de val van het kabinet*, 36392, nr. 3.

Vrooman, J.C., B. Goderis, S. Hoff en B. van Hulst (2020) *Measuring poverty in the Netherlands: The generalised reference budget approach*. In: C. Deeming (red.), *Minimum income standards and reference budgets: international and comparative policy perspectives*. Bristol: Policy Press, p. 169–183.

Weel, B. ter, H. Bussink en N. Koeman (2023) *Kansenongelijkheid in Nederland*. SEO Economisch Onderzoek.

WRR (2020) *Het betere werk: De nieuwe maatschappelijke opdracht*. WRR-Rapport, 102.

Welvaartswinst afgelopen halve eeuw voorbijgegaan aan sociale minima

De Nederlandse regering heeft al decennia als doel om het minimumloon en de sociale uitkeringen mee te laten groeien met de algemene welvaart. De indexeringsmethodiek schiet echter schromelijk tekort. Zodoende is de koopkracht van de sociale minima nu nog op het niveau van een halve eeuw geleden, terwijl de algehele koopkracht sindsdien met zo'n dertig procent is toegenomen.

IN HET KORT

- Het voor de indexering gebruikte Indexcijfer cao-lonen blijft ver achter bij de groei van de verdiende lonen.
- In de beleidsvoorstellen van de Commissie sociaal minimum wordt de gemiste welvaartswinst over het hoofd gezien.
- Er is een verhoging van dertig procent nodig om de sociale minima te laten delen in de sinds 1979 toegenomen welvaart.

WIEMER SALVERDA

Emeritus hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam

Bij de instelling van het wettelijk minimumloon in 1969 was het doel dat dit loon de welvaartsgroei zou gaan volgen (Tweede Kamer, 1968). Hetzelfde geldt voor de uitkeringen sinds de afkondiging van de netto-netto-koppeling van het bestaansminimum voor een (echt)paar met het netto-minimumloon in 1974. De achtereenvolgende kabinetten gaan sindsdien nog altijd uit van deze doelstelling (kader 1).

Kijken we naar de ontwikkelingen gedurende de vijftig jaar die er sinds 1974 zijn verstreken, dan blijkt het delen in de welvaart volkomen illusoir te zijn (figuur 1). Met een

forse up en down is de groei van de welvaart per saldo volledig voorbijgegaan aan de onderkant van het loongebouw en de inkomensverdeling. Tot 1979 stijgen het minimumloon en het bestaansminimum, gevolgd door een aantal jaar van sterke dalingen. Sinds halverwege de jaren tachtig blijft de koopkracht van huishoudens met een minimumloon of op het bestaansminimum ruwweg stabiel.

In 2022 lag het minimumloon 23 procent onder het niveau van 1979. Het bestaansminimum is niet veel beter af: acht procent onder het niveau van 1979. In dezelfde tijd zijn de gemiddelde uurlonen wel fors toegenomen.

In dit artikel bespreek ik hoe het komt dat de 'sociale onderkant', ondanks de doelstellingen van de opeenvolgende kabinetten, zo ver is achtergebleven bij de algemene welvaartsontwikkeling – en wat daaraan te doen valt.

Verklaringen achterbijven minima

Dat het minimumloon en het bestaansminimum de welvaartsgroei van werknemers volledig hebben gemist, heeft twee redenen: de indexering valt structureel te laag uit, en de overheid heeft daarbovenop regelmatig ingegrepen waardoor het minimumloon nog verder achterbleef.

Indexering structureel te laag

De stijging van het minimumloon en (via de koppeling daaraan ook) van het bestaansminimum wordt bepaald aan de hand van het Indexcijfer cao-lonen van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze ene statistiek regereert het niveau en de aanpassing van de inkomens van alle personen die een laag loon verdienen (circa 2 miljoen personen), of die een uitkering ontvangen van een sociale zekerheid of een sociale verzekering (ruim 5,5 miljoen). Het indexcijfer is een complexe constructie die als doel heeft om de gemiddelde verandering in cao's aan te geven.

Sinds 1984 valt het indexcijfer structureel lager uit dan het gemiddelde verdiende loon (figuur 1). Vergeleken met 1979 is er een gat van dertig procent ontstaan tussen de cao-loonindex en het verdiende loon, en dat groeit onverdroten door. De cao-loonindex, en daarmee het minimumloon en de uitkeringen, hebben de stijgende welvaart van de werknemers zo volledig gemist.

Dat het indexcijfer is achtergebleven bij de gemiddelde uurlonen, komt zowel door de onderliggende systematiek ervan, als doordat de cao-lonen zelf zijn achtergebleven bij de gemiddelde uurlonen.

Kabinetten zeggen dat het sociaal minimum met de welvaartsgroei mee moet stijgen

KADER 1

De bij het instellen van het wettelijk minimumloon uitgesproken doelstelling dat dit de algemene welvaart moest blijven volgen, is het uitgangspunt van de achtereenvolgende kabinetten gebleven. Zo benadrukte de minister bij de behandeling van de Wet koppeling met afwijkmogelijkheid van 1992 juist vanwege de inkomensoffers die men met name van de minima had gevergd: "... [er] is dan ook aanleiding om de welvaartsontwikkeling weer meer nadrukkelijk als uitgangspunt

te kiezen voor de aanpassing van minimumloon en sociale uitkeringen". (Tweede Kamer, 1990). En recent schreef de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij de aanpassing van het wettelijk minimumloon: "Uitgangspunt van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) is dat de algemene welvaartsontwikkeling zo mogelijk ook tot uitdrukking moet komen in de inkomens van werknemers met een minimumloon, en van uitkeringsgerechtigden." (Staatscourant, 2023).

Ten eerste de systematiek. Het indexcijfer van cao-lonen toont de facto niet de daadwerkelijke gemiddelde cao-loonontwikkeling, maar slechts de collectieve afspraken, die werkgevers en vakbonden hierover maken. Daarmee vormt het een ondergrens van de daadwerkelijke loonontwikkeling: werkgevers moeten zich immers minimaal aan deze afspraken houden, maar in de uitvoering zal de loonstijging van (individuele) medewerkers hoger uitvallen, bijvoorbeeld door een extra periodiek in de loonschaal, promotie naar een andere loonschaal, of door de toekenning van een extra beloning.

Het indexcijfer is daarnaast onnauwkeurig, omdat het de loonontwikkeling vaststelt op basis van een gegeven verzameling van cao's, waarvan de bijbehorende aantallen werknemers telkens tien jaar lang vaststaan. Dat zorgt er ook voor dat de statistiek de lopende ontwikkeling niet volledig volgt.

Het Indexcijfer cao-lonen is, ten tweede, achtergebleven bij de verdiende-loonontwikkeling, doordat de cao-lonen zelf minder hard lijken te zijn gestegen dan de gemiddelde lonen. Figuur 2 toont dit voor de periode 2006–2019 (helaas ontbreken deze data van vóór die tijd).

De lonen zónder cao stijgen in deze periode bijna twee maal zo hard (5,8 procent) als die mét cao (3,0 procent). De stijging van de cao-loonindex blijft nog verder achter (1,6 procent). De harder stijgende lonen buiten de cao's maken bovendien een steeds groter deel uit van de totale loonsom. De cao-dekking daalt van 72 naar 67 procent, en het aandeel zónder cao groeit van 28 naar 33 procent.

Cao-lonen en het indexcijfer ontberen nu maar liefst dus één derde van de totale loonsom. Dat hoge aandeel komt mede doordat de cao-dekking vooral is gedaald aan de bovenkant van de loonverdeling. Hoog-betaalden (traditioneel gedefinieerd als een uurloon van meer dan 150 procent van het mediane uurloon) zien tussen 2006 en 2019 hun aandeel in de totale werkgelegenheid stijgen van 18 naar 20 procent, en in de loonsom van 36 naar 40 procent. In beide gevallen valt de toename vrijwel volledig buiten de cao-dekking. Hoge lonen vormen tegenwoordig ruim de helft van de loonsom zónder cao.

Nadelige overheidsinterventies

Als gevolg van het indexeringsfiasco zijn de reële verdiende uurlonen nu 27 procent hoger dan in 1984, terwijl de cao-loonindex zich nog op het niveau bevindt van 1984. Het minimumloon is zelfs nog verder achtergebleven – en ligt anno 2022 exact op het niveau van 1972 – dus ruim vijftig jaar geleden! Het bestaansminimum is vergelijkbaar met 1974 (het jaar van de netto-netto-koppeling).

Dat het minimumloon nog verder is achtergebleven, is het gevolg van het regeringsbeleid dat sinds de jaren tachtig fors heeft ingegrepen in de aanpassing van de cao-loonindex (De Beer et al., 2017), waardoor het minimumloon langer en dieper daalt dan de cao-loonindex. Zo vond er in 1984 een nominale verlaging plaats van minimumloon en uitkeringen – een unieke gebeurtenis in het Europa van die tijd – en werd het minimumloon in de jaren tachtig en negentig vele jaren bevroren, alsmede in 2004 en 2005. Het minimumloon als percentage van het gemiddelde loon (de *Kaitz-index*) daalt dan ook van 62 procent in 1976, naar 39 procent in 2021 – een daling van 37 procent.

Vanaf het midden van de jaren negentig heeft de regering daarnaast druk uitgeoefend op de cao-partijen om de laagste loonschalen nog lager te brengen naar het niveau van het minimumloon, onder de dreiging dat men cao's anders niet langer algemeen verbindend zal verklaren (Trouw, 1995). Het gevolg is dat de laagste cao-loonschalen in reële termen ook dalen tot op het niveau van het minimumloon.

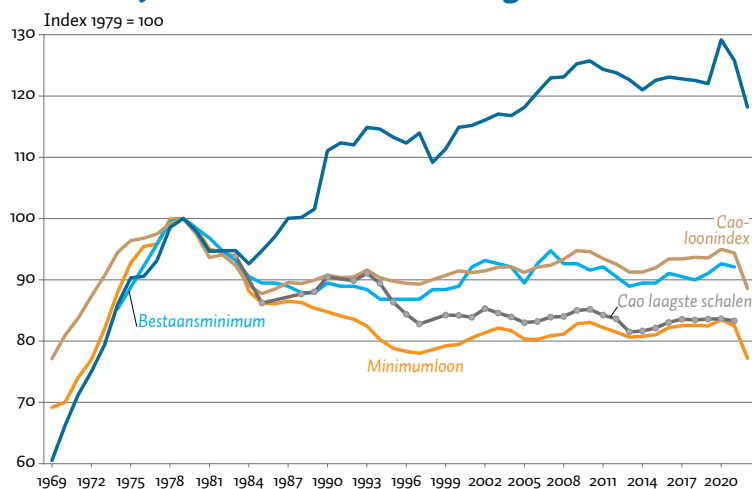
Huidige correcties nog onvoldoende

De cumulatieve veronachtzaming van de 'onderkant' lijkt inmiddels voorbij te zijn. Per 1 januari 2023 is het minimumloon ruim tien procent verhoogd, en de invoering van een minimum-~~uur~~loon op 1 januari 2024 zal tot een verdere verhoging leiden.

Met deze maatregelen is de rekening van de langdurige verwaarlozing echter nog lang niet vereffend. Mede daarom

Ontwikkeling reëel minimumloon, bestaansminimum, cao-lonen en -schalen en gemiddeld uurloon

FIGUUR 1

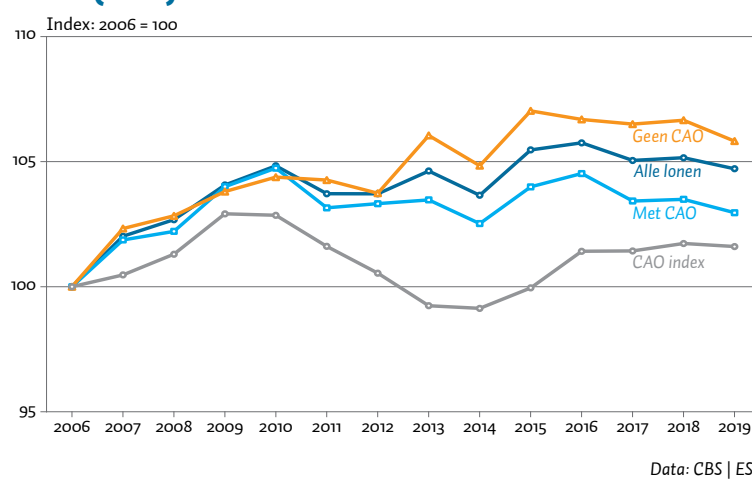


Noot: Alle gegevens zijn gecorrigeerd voor inflatie met consumentenprijzen (CPI 1900 = 100). Alle lonen zijn exclusief de werkgeversbijdragen. Het minimumloon betreft het brutobedrag, zoals dat aan de werknemer verschuldigd is. Het bestaansminimum is wat huishoudens netto ontvangen (op 1979 = 100 gebracht, en in 1974 tentatief bijgeschat); vanwege de netto-netto-koppeling geeft het bestaansminimum tevens een indicatie van het netto-minimumloon (afgezien van de arbeidskorting). De 'hobbel' in het verdiende loon tussen 1990 en 1997 weerspiegelt een tijdelijke verandering in de toerekening van de sociale premies aan de werknemer in plaats van aan de werkgever.

Data: Minimumloon: SZW; Bestaansminimum: CBS et al. (2023); Verdiend loon en Index cao-lonen: CBS; Laagste loonschalen: SZW | ESB

Reële (cao-)uurlonen en cao-loonindex

FIGUUR 2



Data: CBS | ESB

Verhoging arbeidskorting helpt vooral hogere inkomens

KADER 2

Met het doel om werken tegen het minimumloon aantrekkelijker te maken dan een uitkering, is de arbeidskorting op het jaarinkomen van minimumloners opgeschroefd van 2.220 euro in 2015 naar 4.604 euro in 2023 – met een verdere uitloop tot 5.052 voor jaarinkomens tot 37.690 euro. Dat komt echter vooral ten goede aan hogere inkomens. De korting betekent een ruimhartige subsidie voor tweeverdieners-huishoudens tot ver boven de onderkant van de inkomensverdeling. De grote meerderheid van minimumloners werkt namelijk in (vaak kleine) deeltijden en ontvangt

daarom slechts een miniem deel. Daarentegen heeft een ieder die in deeltijd werkt, maar een (veel) hoger uurloon betaald krijgt en daarmee op jaarbasis tot bijna 38.000 euro verdient – recht op het volle bedrag. Naar schatting voor het jaar 2021 ontvangt 6 procent maximaal het volwassen minimumloon op uurbasis, tegenover 26 procent op jaarbasis. Bovendien is een aanzienlijke meerderheid van laagbetaalden (per uur) tweede verdiener in een huishouden met een hoger inkomen (Salverda en Rook, 2022; CPB, 2020b).

heeft de regering in september 2022 de Commissie sociaal minimum ingesteld, om de normen voor het bestaansminimum vast te stellen. In haar eerste rapport van juni 2023 stelt deze commissie voor om het bestaansminimum van paren met 2.400 euro per jaar te verhogen (Commissie sociaal minimum, 2023).

De voorgestelde beleidsmaatregelen zijn duidelijk een stap in de goede richting, maar het voorgestelde bedrag repareert slechts de koopkrachtdaling sinds 1979. De commissie richt alle aandacht op het bestaansminimum, maar rept met geen woord over het feit dat de gemiddelde uurlonen sinds 1979 fors zijn gestegen. Hetzelfde geldt voor het gelijktijdig gepubliceerde armoederapport, dat zich richt op één gezamenlijke definitie van wat als minimaal noodzakelijk wordt beschouwd voor het bestaan (CBS et al., 2023).

Zowel de Commissie sociaal minimum als het armoederapport volgt met hun methode in wezen de Amerikaanse benadering van armoede. Die is sinds begin jaren zestig gebaseerd op de vaststelling van een minimumbudget, in plaats van op het volgen van de welvaartsontwikkeling – zoals de achtereenvolgende Nederlandse kabinetten zeggen voor te staan in navolging van de wettelijke bepalingen. Deze benadering herstelt de koopkracht van 45 jaar geleden, maar legitimeert de facto – tegen de wet in – de opgelopen welvaartskloof.

Europees beleid vergt hogere aanpassing

De (Amerikaanse) benadering van de Commissie sociaal minimum is opvallend in het licht van de nieuwe Europese *Richtlijn Toereikende minimumlonen* en de *Aanbeveling Toereikend minimuminkomen*, die zich juist wel richten op de welvaart. Voor beide heeft ook ons land getekend, maar de Commissie sociaal minimum en het armoederapport reppen er met geen woord over. De Richtlijn verbindt het niveau van het minimumloon als faire beloning aan de verdiende lonen; de Aanbeveling doet dat analoog voor het bestaansniveau aan het gestandaardiseerde mediane huishoudinkomen. Bij het minimumloon is er dan de keus tussen zestig procent van de mediaan, of vijftig procent van het gemiddelde loon.

Beide invullingen van het Europese beleid impliceren een verhoging van het minimumloon met bijna dertig procent (Salverda, 2023). Het CPB (2020a) verwacht van zo'n, voor Nederlandse verhoudingen enorme, opwaartse aanpassing van het minimumloon een krimp met slechts 1,3 pro-

cent van het aantal banen, en een stijging van de uitgaven aan uitkeringen met negentien miljard euro als de koppeling daarvan aan het minimumloon gehandhaafd wordt.

Negentien miljard is een fors bedrag, maar het zou geen struikelblok moeten zijn: de verhoging van de arbeidskorting in de inkomstenbelasting van de afgelopen jaren kost heel geruisloos evenveel extra per jaar (32 miljard in 2023 tegen 13 in 2015). Die verhoging is bedoeld om werk tegen het minimumloon aantrekkelijker te maken dan een uitkering, maar schiet haar doel ver voorbij (kader 2). Toepassing van de arbeidskorting op uurlonen in plaats van op jaarlonen kan er toch voor zorgen dat het minimumloon en de uitkeringen wel degelijk van deze tijd zijn.

Herstel de welvaartskoppeling

Het is te hopen dat de Commissie sociaal minimum in haar tweede rapport over de toekomstbestendigheid van het sociaal minimum wel voorstellen zal doen voor een werkelijk herstel van de welvaartsdeling.

De cao-loonindex moet niet langer worden gebruikt, maar worden vervangen door een index van het verdiende loon. Tijdens de uitvoerige debatten bij de invoering van het minimumloon viel de keus op de cao-loonindex, omdat de gegevens over verdiende lonen trager en minder frequent ter beschikking kwamen, en er ook werd getwijfeld aan hun representativiteit. Die problemen bestaan echter inmiddels niet meer. Integendeel: tegenwoordig zijn de verdiende lonen maandelijks en per cao te meten, en betreffen ze de totale populatie van werknemers (figuur 2 is hier een uitdrukking van). Bij het verdiende loon wordt er dan het beste gekozen voor het *gemiddelde* loon in plaats van het *mediane* loon; in tegenstelling tot het eerste mist het laatste de voortgaande groei van de hogere lonen.

De keuze voor koppeling van het sociaal minimum aan de verdiende lonen zorgt ook voor de overeenstemming van ons land met de Europese initiatieven. Wat kan de verwezenlijking van de welvaartsdeling nog in de weg staan in een land dat zo veel welvarender is dan vijftig jaar geleden?

Literatuur

- Beer, P. de, W. Been en W. Salverda (2017) *The interplay between the minimum wage and collective bargaining in the Netherlands*. AIAS Working Paper, 173.
- CBS, NIBUD en SCP (2023) *Naar een nieuwe armoedegrens*. Tussenrapport. SCP-volgnummer 2023-15.
- CPB (2020a) *Kansrijk arbeidsmarktbeleid: Update minimumloonbeleid*. CPB Publicatie, april.
- CPB (2020b) *Effecten verhogen minimumloon*. CPB Notitie, december.
- Commissie sociaal minimum (2023) *Een zeker bestaan: Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum*. Rapport I, 30 juni.
- Salverda, W. (2023) *Het minimumloon moet nog (veel) meer stijgen*. S&D, 12 april.
- Salverda, W. en V. Rook (2022) *Aantal verdienders in huishouden bepaalt inkomens- én arbeidsmarktpositie*. ESB, 107(4812), 370–373.
- Staatscourant (2023) *Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 17 april 2023, nr. 2023-0000203905, tot aanpassing van het wettelijk minimumloon per 1 juli 2023*. Staatscourant, 26 april.
- Trouw (1995) *Melkert: Laagste CAO-salarissen niet hoger dan minimumloon*. Trouw, 11 mei.
- Tweede Kamer (1968) *Regelen inzake een minimumloon en een minimumvakantiebijslag*, 9754, nr. 3.
- Tweede Kamer (1990) *Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en van een aantal sociale zekerheidswetten, houdende vaststelling van een stelsel van koppeling van minimumloon en uitkeringen aan de loonontwikkeling met de mogelijkheid tot afwijking*, 22012, nr. 3.

Voor effectieve armoedebestrijding moet het CPB anders ramen

Het Centraal Planbureau (CPB) telt hoeveel mensen een inkomen onder de armoedegrens hebben, en raamt vervolgens hoe dit door economie en voorgenomen beleid verandert. Deze armoedecijfers werken echter ondoelmatig beleid in de hand. Het kan beter.

IN HET KORT

- Een goede armoederaming is gebaseerd op hoe arm mensen zijn, en niet op het aantal mensen onder de armoedegrens.
- De door het CPB gehanteerde rekenmethode leidt tot beleid dat zich richt op mensen *nét* onder de armoedegrens.
- Armoede neemt volgens het CPB – paradoxaal genoeg – niet af als de allerarmsten meer verdienen.

TIJN CROON

Promovendus aan de TU Delft

Armoedebestrijding staat hoog op de politieke agenda. Premier Rutte zei koste wat kost te willen voorkomen dat het aantal mensen in armoede toeneemt (NOS, 2023), terwijl zijn inmiddels demissionaire kabinet in de aanloop naar Prinsjesdag aankondigde om nog twee miljard extra te willen uittrekken voor het verhogen van de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget (BNR, 2023). Ook in de aanstaande verkiezingscampagne zal bestaanszekerheid een cruciaal thema worden, zo lijken de onlangs gepresenteerde grondbeginselen van Pieter Omtzigt NSC en de eerste toespraken en mediaoptredens van GroenLinks/PvdA-lijsttrekker Frans Timmermans te suggereren.

Deze aandacht voor armoede is terecht. Hulpverleners luiden al jaren de noodklok dat lage inkomensgroepen, waaronder niet alleen uitkeringsgerechtigden maar ook ‘werkende armen’, veel moeite hebben om rond te komen. Daarop werd minister Schouten twee jaar geleden aangehouden om het Nederlandse armoedebeleid te hervormen, en ging zij voortvarend te werk met het terugbrengen van maatwerk en compassie in het sociale stelsel.

Een grote rol van betekenis is tegenwoordig weggelegd voor de armoedecijfers van het Centraal Planbureau (CPB), die sinds afgelopen jaar in de *Macro Economische Verkenning* worden opgenomen. Toen de armoede volgens de in augustus gepubliceerde raming van het CPB (2023)

bleek op te lopen – er werd een toename van het aantal Nederlanders in armoede van 825.000 naar 990.000 voorspeld – was dit voorpaginanieuws en ontstond direct de eerdergenoemde onrust in het demissionaire kabinet.

De cijfers vormen ook de basis voor discussies over mogelijke oplossingsrichtingen. In juni publiceerde het CPB een analyse van diverse maatregelen, waarbij de impact op armoede werd afgewogen tegen bijbehorende kosten en mogelijke effecten op het arbeidsaanbod (Van Elk et al., 2023). Deze analyse vormde een cruciale bouwsteen voor de in het Catshuis gevoerde discussies. En ook in de doorrekening van verkiezingsprogramma's houdt het CPB dit jaar voor het eerst rekening met de impact van voorgesteld beleid op armoedecijfers, naast de gebruikelijke koopkrachtplaatjes. Het politieke gewicht van de armoedecijfers van het CPB is dus groot.

Helaas werken de armoedecijfers van het CPB ondoelmatig beleid in de hand, zo laat ik zien in dit artikel. De nauwe blik op personen (of huishoudens, of zelfs kinderen) rondom de armoedegrens vertroebelt namelijk het overzicht en kan zelfs tot perverse beleidspraktijken leiden.

Rekenmethode is simplistisch en achterhaald

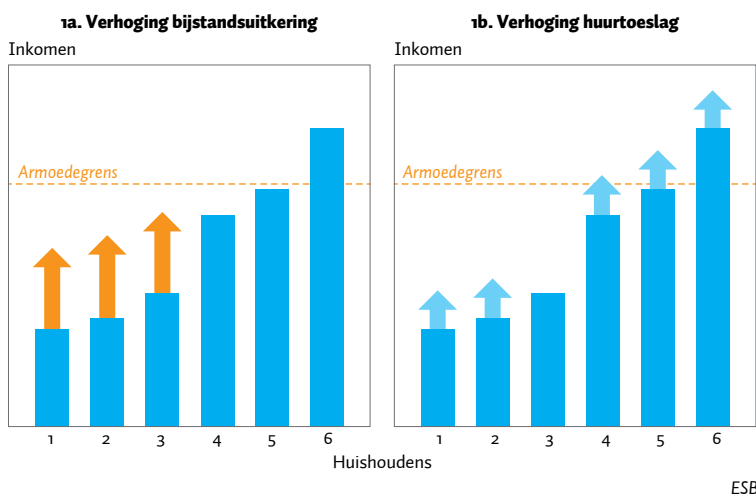
Het CPB beschouwt iemand als arm wanneer het netto besteedbaar inkomen (inclusief eventuele uitkeringen en toeslagen, en na aftrek van belastingen en premies) onder de armoedegrens uitkomt (Deinum en Griffioen, 2022). De armoedegrens ligt voor 2024 op 1.573 euro per maand voor een eenpersoonshuishouden. Vervolgens definieert het CPB op landelijk niveau armoede als de ratio tussen het aantal personen in huishoudens met een inkomen onder de armoedegrens en het totale aantal personen. Kinderarmoede is dan simpelweg het aantal kinderen (jonger dan achttien jaar) in arme huishoudens gedeeld door het totale aantal kinderen.

Deze door het CPB gehanteerde methode staat bekend als de ‘*headcount approach*’ ofwel ‘hoofdelijke telling’, en wordt al een halve eeuw bekritiseerd in de literatuur. In 1976 redeneerde de latere Nobelprijswinnaar Amartya Sen al dat deze methode geen inzicht biedt in de verdeling van inkomens onder de armoedegrens. Zo maakt deze methode geen onderscheid tussen een huishouden dat jaarlijks een paar tientjes tekort komt voor een ‘toereikend’ budget, en een huishouden dat vanwege grote financiële zorgen niet fatsoenlijk kan rondkomen.



Theoretisch effect op armoede van maatregel

FIGUUR 1



Mogelijke perverse prikkels

Zo'n hoofdelijke telling kan leiden tot perverse prikkels in de beleidsvorming. Zeker als verschillende maatregelen naast elkaar op tafel liggen, is de neiging groot om eerst naar cijfermatige uitkomsten te kijken. Maar dan moet de afname in armoede, zoals geraamd door het CPB, wel een goede weergave zijn van de daadwerkelijke afname in armoede.

Het voorbeeld in figuur 1 illustreert dat de methode van hoofdelijke telling die het CPB hanteert, geen goede weergave geeft, en dat dit gevolgen heeft voor het armoedebeleid. In de figuur wordt de impact van een verhoogde bijstandsuitkering op het inkomen en dus de armoede van zes denkbeeldige huishoudens (figuur 1a) vergeleken met die

van een verhoogde huurtoeslag (figuur 1b). De drie armste huishoudens profiteren van de verhoging van de bijstandsuitkering, maar omdat hun inkomen na de beleidsingreep niet boven de armoedegrens uitkomt, neemt de armoede volgens de hoofdelijke telling niet af door de bijstandsuitkering te verhogen. Sterker nog: een dergelijke welvaarts-overdracht zou in een evaluatie op basis van deze methode als een verspilling van overheidsmiddelen kunnen worden bestempeld. En dit terwijl die armste huishoudens van Nederland minder arm zijn geworden. Toch lijkt het verhogen van de huurtoeslag effectiever: omdat hierdoor het inkomen van twee huishoudens boven de armoedegrens uitkomt, neemt de armoede volgens de hoofdelijke telling door het verhogen van de huurtoeslag wel af. Het geld is in feite echter minder effectief besteed: ook het huishouden dat al boven de armoedegrens uitkwam, profiteert immers van de hogere huurtoeslag.

Wie op basis van de methode van hoofdelijke telling beleid maakt, prefereert dus het verhogen van de huurtoeslag boven het verhogen van de bijstand. Dit voorbeeld is niet toevallig gekozen. Het door het inmiddels demissionaire kabinet aangekondigde plan om armoede te bestrijden, zet in op het verhogen van de huurtoeslag, niet van de bijstand (BNR, 2023). Dat is in lijn met de analyse van het CPB, die concludeerde dat het verhogen van de huurtoeslag de meest kosteneffectieve maatregel was om het aantal personen in armoede te verminderen (Van Elk et al., 2023). Een overheidsinvestering van ongeveer anderhalf miljard zou dat aantal met 1 procent doen afnemen, terwijl de afname in armoede slechts 0,7 procent zou zijn wanneer het geld zou worden aangewend voor verhoging van de bijstandsuitkering. Zeker in combinatie met de berekende

effecten op het arbeidsaanbod, kan dit verschil doorslaggevend zijn geweest voor politici, terwijl het verhogen van de bijstandsuitkering dus mogelijk effectiever was geweest.

Gebruik de armoedekloof

Door te kiezen voor een hoofdelijke telling ontstaat er dus een impliciete voorkeur voor beleidsmaatregelen die inkomens nét onder de armoedegrens verhogen in plaats van maatregelen die de diepgewortelde oorzaken van armoede aan de onderkant van de inkomensladder aanpakken.

Deze bias richting inkomens net onder de armoedegrens kan voorkomen worden door het CPB-armoedecijfer te baseren op een berekening van de armoedekloof. De armoedekloof geeft aan hoeveel geld huishoudens in Nederland tekortkomen ten opzichte van de armoedegrens. Het is het bedrag dat nodig is om alle Nederlandse huishoudens in een bepaald jaar uit de armoede te tillen. De armoedekloof voor een enkel huishouden onder de armoedegrens is:

$$\text{Armoedekloof}_i = \text{armoedegrens}_i - \text{inkomen}_i$$

En de Nederlandse armoedekloof is simpelweg de som van de armoedekloven van alle huishoudens in Nederland.

Door de armoedekloof te gebruiken als sturingscijfer worden inkomensverbeteringen van de allerarmsten meegenomen, ook als zij wel profijt hebben van de maatregel, maar nog onder de armoedegrens blijven. In het voorbeeld van figuur 1 verkleint iedere euro verhoging van de bijstand de armoedekloof, terwijl er bij zo'n verhoging van de huurtolslag ook geld terecht komt bij niet-arme huishoudens.

Mogelijke uitbreidingen

Desgewenst kan de armoedekloof ook anders worden gedefinieerd. Zo is het mogelijk om binnen de armoedekloof meer gewicht te geven aan extreme armoede. Foster et al. (1984) ontwikkelden hiervoor een overkoepelende index:

$$\text{Armoede} = \frac{1}{\text{aantal huishoudens}} \sum_i \left(\frac{\text{armoedekloof}_i}{\text{armoedegrens}_i} \right)^\alpha$$

waarbij α een parameter is die een impliciete sociale welvaartsfunctie van de gestandaardiseerde armoedekloof definieert. Bij $\alpha = 1$ worden alle armoedekloven evenredig meegenomen, maar een hogere waarde dicht meer gewicht toe aan de grootste armoedekloven. Hoe hoger deze waarde, hoe meer de statistiek zich vanuit het rawlsiaanse maximumprincipe uitsluitend baseert op de 'armste arme' huishoudens.

Daarnaast is er de optie om aan armoedekloven van bepaalde subgroepen een hogere waarde toe te kennen dan aan die van anderen. Bijvoorbeeld omdat de literatuur aantoonde dat deze kwetsbaarder zijn, of omdat de politiek zich heeft gecommitteerd aan een urgente afname van armoede onder een specifieke groep. In het huidige coalitieakkoord staat bijvoorbeeld dat kinderarmoede moet zijn gehalveerd in 2025. Om recht te doen aan die ambitie, kan een hogere α voor kinderen een afname van armoede onder deze groep

zwaarder laten wegen in het ontwerpen en evalueren van beleid.

Nader onderzoek zou gebruik kunnen maken van de armoedekloof om armoedepatronen te analyseren en op zoek te gaan naar verklarende variabelen, zoals al jarenlang goed gebruik is binnen de ontwikkelingseconomie (Foster et al., 2010).

Coalitieakkoord te letterlijk genomen

De huidige berekeningsmethode in de *Macro Economische Verkenningen* is een letterlijke interpretatie van het coalitieakkoord. In het coalitieakkoord hebben de partijen specifieke armoededoelstellingen opgenomen: het aantal kinderen in armoede per 2025 halveren (ten opzichte van 2015), en het aantal mensen in armoede per 2030 halveren (ten opzichte van 2015).

Toch zou het CPB er verstandig aan doen de focus in doorrekeningen te verleggen naar de armoedekloof. De armoedekloof biedt een completer beeld van armoede en inzicht in de effecten van beleid op de allerarmste huishoudens. Het CPB stelt in zijn methodedocument dat armoede-intensiteit (lees: de armoedekloof) in sommige gevallen een zinvolle aanvulling bij de doorrekeningen zou kunnen vormen. Mijn artikel onderbouwt echter dat de armoedekloof geen *nice-to-have* maar een *must-have* is om gerichte maatregelen vorm te geven en de afruil tussen minima- en arbeidsmarktbeleid in kaart te brengen. Ook het SCP (2022) hamerde al in 2022 op het belang van armoede-intensiteit. Natuurlijk zijn voor deze statistiek goede microdata nodig, maar die zijn ruimschoots voorhanden bij het Centraal Bureau voor de Statistiek.

De armoedekloof als sturingscijfer gebruiken zou ook aansluiten bij de adviezen uit het rapport *Een zeker bestaan* van de Commissie sociaal minimum (2023). De in het rapport genoemde inkomensstekorten voor verschillende huishoudens, van 483 euro per maand voor een gezin met drie kinderen in de bijstand tot 94 euro voor een alleenstaande, kunnen in feite gezien worden als armoedekloven ten opzichte van een verhoogd sociaal minimum. Een verbeterde methodiek van het CPB kan waardevolle inzichten voor het volgende kabinet opleveren over welke maatregelen het meest effectief en doelmatig zijn om deze armoedekloven weg te werken.

Literatuur

- BNR (2023) *Kabinet trekt 2 miljard uit voor armoede*. BNR Nieuwsbericht, 30 augustus.
- Commissie sociaal minimum (2023) *Een zeker bestaan: Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum*. Rapport I, 30 juni.
- CPB (2023) *Concept Macro Economische Verkenning 2024*. CPB Raming, augustus.
- Deinum, I. en E. Griffioen (2022) *Ramingsmethodiek armoederaming*. CPB Publicatie, december.
- Elk, R. van, E. Griffioen, M. Verberk en F. Weyzig (2023) *Doorrekening beleidsopties voor terugdringen armoede*. CPB Publicatie, juni.
- Foster, J., J. Greer en E. Thorbecke (1984) A class of decomposable poverty measures. *Econometrica*, 52(3), 761–766.
- Foster, J., J. Greer en E. Thorbecke (2010) The Foster–Greer–Thorbecke (FGT) poverty measures: 25 years later. *The Journal of Economic Inequality*, 8, 491–524.
- NOS (2023) *Rutte: voorkomen dat aantal mensen in armoede toeneemt*. NOS Nieuws, 18 augustus.
- SCP (2022) *Armoede ramingen september 2022*. SCP Kennisnotitie, 20 september.
- Sen, A. (1976) Poverty: An ordinal approach to measurement. *Econometrica*, 44(2), 219–231.

Leer van buurlanden voor een beter sociaal minimum

Huishoudens op het sociaal minimum zijn sterk afhankelijk van uitkeringen en toeslagen. Hoe kunnen de minimumuitkeringen het beste worden vormgegeven? Lessen uit vijf buurlanden: België (Vlaanderen), Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

IN HET KORT

- Nederland kent relatief weinig toeslagen en de minimumregelingen zijn weinig gedifferentieerd naar type huishouden.
- Buurlanden bieden in de bijstand meer activeringsprikkels, via vrijstellingen voor inkomen en via sancties bij inactiviteit.
- Het automatisch uitkeren van toeslagen of eenvoudigere aanvraagprocedures kan het niet-gebruik van uitkeringen verlagen.

KIM VAN BERKEL

Onderzoeker bij SEO Economisch Onderzoek (SEO)

JELLIEN KNOL

Onderzoeker bij SEO

ARAM KLIJN

Onderzoeker bij SEO

MENNO POMP

Onderzoeker bij SEO

CASPER DE HAES

Trainee bij De Nederlandsche Bank

KOEN CAMINADA

Hoogleraar aan de Universiteit Leiden

DANIËL VAN VUUREN

Hoogleraar aan Tilburg University en clusterhoofd Sociale zekerheid bij SEO

In Nederland is het minimaal benodigde bedrag om rond te kunnen komen bepaald via het sociaal minimum. Dit normbedrag moet voorkomen dat mensen in armoede leven. De Commissie sociaal minimum, ingesteld door het kabinet, heeft recent in een eerste rapport gesteld dat een 'forse verhoging van het sociaal minimum' nodig is voor minima om rond te kunnen komen (Commissie sociaal minimum, 2023). Binnenkort komt deze commissie uit met een tweede rapport over de systematiek van het stelsel van het sociaal minimum.

Om het sociaal minimum in Nederland vorm te geven, kan men in buurlanden inspiratie opdoen. In dit artikel bespreken we hoe Vlaanderen, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (VK) de minimumuitkeringen vormgeven en operationaliseren. Deze landen hebben een relatieve gelijkens met Nederland qua instituties, demografie en economische ontwikkeling. Onze vergelijking is gebaseerd op literatuuronderzoek en een reconstructie van de hoogte van het effectieve sociaal minimum.

Afwegingen in de sociale zekerheid voor minima

We vergelijken Nederland met de andere landen op basis van de opbouw van de sociale zekerheid op minimumniveau, de toegankelijkheid, het activeringsbeleid, de hoogte van het sociaal minimum en het niet-gebruik. Dit doen we tegen het licht van twee afvullen binnen de sociale zekerheid: tussen eenvoud en gerichtheid; en tussen bestaanszekerheid en activering.

Zo zijn in een gericht systeem de maatregelen meer toegespitst op de mensen voor wie ze bedoeld zijn, maar zijn er ook toegangseisen, regels en controles nodig om de

beoogde groep de gewenste hoeveelheid inkomensondersteuning te bieden. Dit maakt het systeem automatisch complexer, waardoor bijvoorbeeld de uitvoeringskosten stijgen. Ook het niet-gebruik kan erdoor toenemen.

Het andere dilemma is dat succesvolle activering – het vinden van betaald werk – de bestaanszekerheid kan vergroten, maar dat een te grote focus op activering juist ook ten koste kan gaan van de bestaanszekerheid van uitkeringsgerechtigden (Hirsch Ballin et al., 2021).

Relatief weinig toeslagen en differentiatie

Een breed scala aan minimumuitkeringen en sterk gedifferentieerde uitkeringshoogtes duiden op een hoge mate van gerichtheid in de sociale zekerheid voor minima. Dit is in Nederland minder van toepassing dan in de vergelijkende landen. De wellicht verrassende conclusie is dan ook dat het Nederlandse systeem relatief eenvoudig is, met betrekkelijk weinig toeslagen en differentiatie.

Vlaanderen, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het VK kennen allemaal een basisuitkering, vergelijkbaar met de bijstand in Nederland, en vullen deze aan met toeslagen en in-natura-regelingen. Het aanbod van verschillende toeslagen is in de meeste landen echter uitgebreider dan in Nederland. Net zoals het kindgebonden budget in Nederland, hoeven deze toeslagen niet altijd apart te worden aangevraagd.

Nederland kent vier toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag) en nog een kinderbijslag. Ook in onze buurlanden zijn huurtoeslagen een veelgebruikte aanvulling op de basisuitkeringen, waarbij de meeste landen bovendien specifieke energietoeslagen verstrekken. In Nederland is er binnen de huurtoeslag geen sprake van compensatie voor de kosten van gas, water en licht (energiekosten van gemeenschappelijke ruimten worden wel meegenomen in de huurtoeslag).

Ook Duitsland kent een huurtoeslag, maar deze kan niet worden gecombineerd met een bijstandsuitkering. In plaats daarvan worden van bijstandsontvangers de daadwerkelijke woon- en energiekosten gecompenseerd, tot een maximale hoogte. Vlaanderen compenseert de kosten voor gas, water en licht via (lagere) sociale tarieven voor minima-huishoudens. In Frankrijk kennen de huurtoeslagen een vaste component, die in theorie de servicekosten gedeeltelijk compenseert, maar niet afhankelijk is van de daadwerkelijke kosten voor gas, water en licht. In het VK krijgen gemeenten budget van de overheid om lokaal armoedebeleid uit te voeren. Sommige gemeenten gebruiken dit voor compensatie van de energiekosten.

De zorgkosten van minima worden op verschillende manieren gecompenseerd in de buurlanden. Duitsland,



Vlaanderen en Frankrijk bieden een gratis of gesubsidieerde zorgverzekering. In Denemarken en het VK is de gehele (basis-)gezondheidszorg voor minima gratis (VK), of zelfs gratis voor iedereen (Denemarken). In Vlaanderen is er een verhoogde tegemoetkoming in de zorgkosten voor minimahuishoudens. Geen van de landen kent echter een maandelijkse zorgtoeslag, zoals in Nederland.

Ten slotte bieden alle landen meerdere toeslagvormen voor gezinnen, zoals een eenmalige geboortepremie (Vlaanderen, Frankrijk en het VK), een kinderbijslag (Vlaanderen, Duitsland, Nederland), een maandelijkse (leeftijdsafhankelijke) kindertoeslag (alle landen, inclusief Nederland), of een extra toeslag voor schoolgaande kinderen (Vlaanderen en Frankrijk). Ook hier geldt dat de kindertoeslag in Duitsland niet kan worden gecombineerd met een bijstandsuitkering.

Denemarken en het VK kennen bovendien een uitkeringsplafond, waardoor de complexiteit van het stelsel toeneemt. In Denemarken beperkt dit plafond het bedrag aan bijstand plus huurtoeslag dat kan worden ontvangen. In het VK begrenst het plafond de som van alle uitkeringen.

De meeste buurlanden van Nederland brengen ook meer gerichtheid aan in de uitkeringen en toeslagen – door deze sterker te variëren naar huishoudenssamenstelling, regio en energielasten. Denemarken, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk differentiëren sterk naar persoons- en huishoudenskenmerken van de aanvrager. Denemarken heeft een breed gedifferentieerde bijstand, waarbinnen de uitkeringshoogte varieert met de huishoudenskenmerken, zoals leeftijd, opleiding en kostwinnerschap. In het Verenigd Koninkrijk zijn de zes grote uitkeringen recent samengevoegd tot één uitkering. Evenals in Denemarken varieert de hoogte van deze uitkering met de leeftijd en huishoudenssamenstelling van de aanvrager. In Frankrijk kunnen veel verschillende regelingen worden gecombineerd, waardoor differentiatie in het netto-inkomen ontstaat tussen verschillende typen huishoudens. Vooral voor gezinnen met kinderen zijn er in Frankrijk veel verschillende toeslagen, die allemaal op een andere doelgroep gericht zijn.

Terwijl in Nederland de uitkeringsbedragen onafhankelijk zijn van waar iemand woont, laten Duitsland, Vlaanderen, Frankrijk en het VK de uitkeringen variëren tussen

regio's. In Duitsland is er lokale variatie in uitkeringsbedragen omdat de overheid de woon- en energielasten voor minimahuishoudens compenseert tot aan een maximaal bedrag, dat varieert tussen regio's. In Frankrijk, Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk is de maximale huurtoeslag afhankelijk van de regio waar men woont. In duurdere regio's, zoals grote steden, is de huurtoeslag hoger. Daarnaast ontstaat er in Vlaanderen en het VK verdere lokale variatie doordat gemeenten veel beleidsvrijheid hebben voor aanvullingen op de basisuitkeringen.

Toegangseisen voor uitkeringen variëren sterk

Toegangseisen voor uitkeringen versterken in principe de mate van gerichtheid en van de bestaanszekerheid van specifieke groepen, maar kunnen in de praktijk juist met die bestaanszekerheid op gespannen voet staan. Toegangseisen zijn een inherent onderdeel van het gericht aanbieden van inkomensondersteuning. De keerzijde is dat sommige groepen juist buiten de boot kunnen vallen.

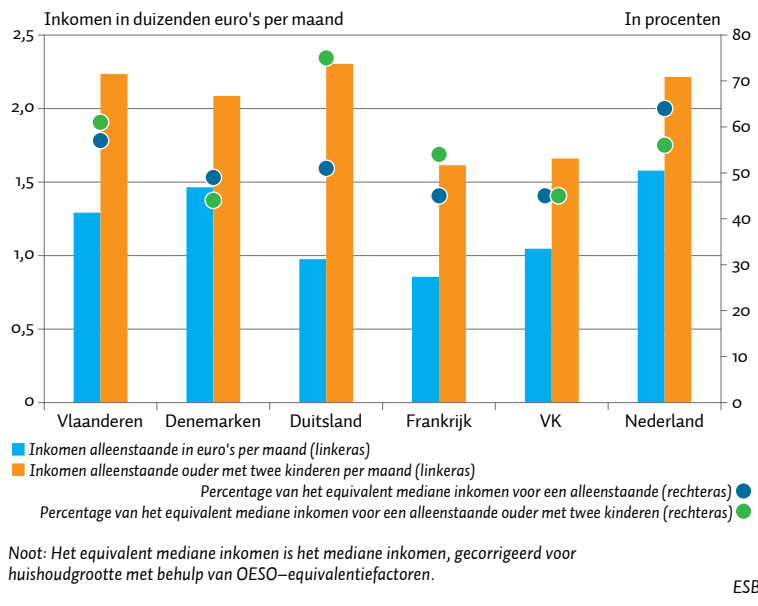
De onderzochte landen stellen verschillende eisen aan uitkeringsaanvragers. Zo bestaan er, net als in Nederland, inkomens- en vermogenstoetsen, maar zijn er ook eisen wat betreft de nationaliteit, verblijfsduur in het land of het recente werkverleden. Personen die vanwege inkomens- of vermogenstoetsen geen recht hebben op een uitkering worden in de meeste gevallen geacht zelf rond te kunnen komen. Voor personen die niet kunnen voldoen aan nationaliteits-, verblijfs- of werkeisen, zijn er alternatieve (minder genereuze) vangnetten ingericht.

De meeste landen kennen inkomens- en vermogenstoetsen voor de bijstandsuitkeringen en het grootste deel van de aanvullende regelingen. Frankrijk kent als enige bestudeerde land alleen een inkomens- en vermogenstoets voor de bijstand en geen vermogenstoets.

In Vlaanderen moet iemand de Belgische nationaliteit hebben en aantoonbaar beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt om gebruik te mogen maken van de bijstandsuitkering. Denemarken en Frankrijk stellen eisen aan de minimale verblijfsduur in het land om voor de bijstand in aanmerking te komen. In Frankrijk is dit drie maanden voor mensen met een EU-nationaliteit en vijf jaar voor alle andere nationaliteiten. Denemarken heeft geen mini-

Netto-inkomen uit minimumuitkering

FIGUUR 1



male verblijfsduur voor mensen met een EU-nationaliteit. Voor de overige nationaliteiten geldt de eis dat men minimaal negen van de afgelopen tien jaar in Denemarken heeft gewoond. Ten slotte geldt in Denemarken dat iemand in de afgelopen tien jaar ten minste 2,5 jaar fulltime (of het fulltime-equivalent van 2,5 jaar) werk moet hebben verricht om in aanmerking te komen voor de bijstand.

Onbenutte kansen voor meer activering

In alle onderzochte landen bevat de bijstand activeringsmerken die zijn gericht op het re-integreren van bijstandsgerechtigden op de arbeidsmarkt. Dit doen zij met verschillende combinaties van wortel- en stokstrategieën, zoals sollicitatieplicht, actieve begeleiding, vermindering van de bijstand bij inactiviteit of vrijstellingsbedragen voor inkomen bovenop de bijstandsuitkering. Vooral stokstrategieën kunnen ten koste gaan van de bestaanszekerheid.

In Vlaanderen en Duitsland mag er, respectievelijk, 290 en 100 euro worden bijverdiend, zonder dat dit effect heeft op de hoogte van de uitkering. Daarna wordt in Vlaanderen het inkomen boven de vrijstelling een-op-een verminderd met de bijstand, terwijl in Duitsland 80 cent per verdiende euro wordt afgetrokken. In het VK geldt een vrijstelling van inkomen alleen voor mensen met kinderen of mensen met een arbeidsbeperking. Voor de overige bijstandsontvangers wordt de uitkering met (naar omgerekend) 55 cent verminderd voor iedere verdiende euro.

In Denemarken en Frankrijk worden inkomsten in principe een-op-een verminderd met de bijstand. In Denemarken geldt er wel een vrijstelling van 3,73 euro per uur voor de eerste 160 gewerkte uren in een maand, waardoor een deel van het verdiende inkomen dus niet de bijstand vermindert. In Frankrijk is er een algemeen geldende activeringsbonus voor iedereen met een laag inkomen, inclusief bijstandsgerechtigden. Hierdoor wordt het besteedbaar inkomen hoger door te gaan werken, omdat ze de bonus boven op hun uitkering en inkomen krijgen. De hoogte van de activeringsbonus verandert met het

huishoudinkomen en met de huishoudsituatie. Voor een alleenstaande met een inkomen onder de 586,23 euro per maand is de bonus 61 procent van het verdiende inkomen. Effectief wordt de bijstand daardoor met 39 cent gekort voor iedere verdiende euro, als een alleenstaande gaat werken vanuit de bijstand.

Deze vrijstellingen en afbouwtrajecten staan in scherp contrast met de bijverdienregeling in de bijstand in Nederland. Wanneer een bijstandsgerechtigde in Nederland gaat werken, dan wordt de eerste zes maanden 25 procent van dit inkomen niet verrekend met de uitkering. Daarna wordt het inkomen in principe volledig afgetrokken van de maandelijkse bijstandsuitkering. Langdurige vrijstellingen voor inkomen dat wordt verdiend naast de bijstandsuitkering, creëren een financiële prikkel om betaald werk te verrichten. Anderzijds kan een vrijstelling van inkomen ook uitstroom uit de bijstand afremmen wanneer er vrijstellingen wegvallen als iemand uit de bijstand stroomt.

In Denemarken wordt er naast de inkomensvrijstelling actief ingezet op scholing voor jongeren die in de bijstand komen, maar nog geen diploma hebben. Jongeren tot dertig jaar worden eerst richting een opleiding geholpen, en tot deze opleiding is afgerond ontvangen zij minder bijstand. Dit vergroot dus het aantal jongeren in de bijstand dat een opleiding volgt (Refslund et al., 2017).

Denemarken treft bovendien financiële sancties bij inactiviteit in de bijstand. In Denemarken kan de bijstand worden gekort wanneer een arbeidsgeschikt persoon niet minimaal 225 uren heeft gewerkt in het eerste jaar waarin er bijstand wordt ontvangen.

Sociaal minimum relatief hoog

De mate waarin het sociaal minimum bestaanszekerheid biedt, wordt bepaald door de hoogte van de uitkeringen. Het effectieve sociaal minimum in Nederland ligt relatief hoog ten opzichte van de buurlanden – vooral voor alleenstaanden die huurtoeslag ontvangen. Door voor twee huishoudtypes het netto-inkomen uit minimum-uitkeringen – bij nul euro eigen inkomen – te reconstrueren, kan de hoogte van het sociaal minimum tussen de landen worden vergeleken. We delen dit effectieve sociaal minimum vervolgens door het equivalente mediane inkomen in ieder land, om te corrigeren voor de verschillen in levensstandaarden.

Volgens deze vergelijking ligt het sociaal minimum voor alleenstaanden zonder inkomen uit werk met ongeveer 1.575 euro per maand het hoogst in Nederland, en met 855 euro het laagst in Frankrijk. Voor de meeste landen is de verhouding tussen het effectieve sociaal minimum voor een alleenstaande en het equivalente mediane inkomen rond de 50 procent. In Nederland is deze verhouding 64 procent (figuur 1).

Nederland kent dus effectief het hoogste relatieve sociaal minimum voor alleenstaanden. Deze bevinding is echter sterk afhankelijk van het krijgen van huurtoeslag in Nederland. In de berekening over 2022 wordt er uitgegaan van een huur van 750 euro per maand. Bij een huur die hoger ligt dan 764 euro, vervalt het recht op huurtoeslag en ligt het effectieve sociaal minimum 350 tot 400 euro per maand lager. Een dergelijke harde huurgrens geldt verder alleen in Vlaanderen.

Het effectieve sociaal minimum voor een alleenstaande ouder met twee kinderen ligt daarentegen het hoogst in Duitsland, en het laagst in Frankrijk. De netto uitkeringsbedragen voor een alleenstaande ouder in Vlaanderen en Duitsland zijn hoger dan in Nederland. Voor Duitsland ligt de verklaring voor de hoge bedragen aan de extra bijstand voor kinderen en de kinderbijslag. Ook Vlaanderen kent genereuze kindregelingen via de kinderbijslag, kindertoeslag en schooltoeslagen.

Voor alleenstaande ouders verschilt de verhouding tussen het effectieve sociaal minimum en het equivalente mediane inkomen tussen de landen meer dan voor alleenstaanden. In Denemarken, Frankrijk en het VK ligt deze verhouding nog steeds rond de 50 procent, terwijl deze in Duitsland is gestegen naar 75 procent. In Nederland is het netto-inkomen uit minimumuitkeringen voor een alleenstaande ouder ongeveer 56 procent van het mediane inkomen (figuur 1).

Aanzienlijk niet-gebruik van uitkeringen

De effectiviteit van de minimumuitkeringen bij het tegengaan van armoede is afhankelijk van het niet-gebruik. De vijf onderzochte landen kennen, evenals Nederland, een aanzienlijk niet-gebruik van de verschillende minimumuitkeringen. Nederland kan iets leren van de manier waarop deze landen dit niet-gebruik proberen te verminderen.

In Vlaanderen, Duitsland en Frankrijk maakt ongeveer veertig procent van de personen die recht hebben op de bijstand, geen gebruik van deze uitkering (Bruckmeier et al., 2018; Goedemé et al., 2022; Hannafi et al., 2022). Verschillende studies verklaren dit aan de hand van gebrekkige kennis van de beschikbare voorzieningen, het stigma rondom de bijstand of de ingewikkelde aanmeldingsprocedures (Goedemé et al., 2022). Ook in Nederland ligt het niet-gebruik van de bijstand rond de veertig procent, en worden er vergelijkbare oorzaken vastgesteld (Inspectie SZW, 2021). In het VK en Denemarken zijn er geen studies die het niet-gebruik van de bijstand schatten.

Om het niet-gebruik te verminderen zijn de minimumuitkeringen in het VK recent vereenvoudigd. De aanmeldingsprocedures voor een aantal uitkeringen zijn samengevoegd, waardoor iemand zich slechts eenmaal hoeft aan te melden. Het recht op alle uitkeringen wordt dan in één keer bepaald. Waarschijnlijk is de doeltreffendheid hiermee versterkt, al moet er nog een formele evaluatie plaatsvinden.

In Vlaanderen, Denemarken en Duitsland wordt het recht op kindertoeslagen of -bijslagen automatisch vastgesteld. Hierdoor hoeven ouders zich niet zelf aan te melden, en is er dus geen niet-gebruik. In Nederland wordt alleen het kindgebonden budget automatisch uitgekeerd indien er ook andere toeslagen worden ontvangen. Dit vermindert het niet-gebruik, maar voorkomt het niet volledig (MinFin, 2019).

Conclusie

Er is geen eenduidig antwoord te vinden op de vraag hoe een effectief en efficiënt sociaal minimum moet worden ingericht. Buurlanden van Nederland kampen met vergelijkbare uitdagingen als Nederland. Ook Vlaanderen, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het VK zoeken naar

de balans tussen eenvoud en gerichtheid, en tussen activering en het bieden van bestaanszekerheid.

Hoewel de balans deels een politieke weging vereist, is er op basis van de landenvergelijking een aantal lessen te trekken op het gebied van de toegankelijkheid van de regelingen, activerende kenmerken en automatische uitkeringen.

Vergeleken met de buurlanden is de Nederlandse sociale zekerheid voor minima relatief eenvoudig vormgegeven, met een beperkt aantal toeslagen en minder differentiatie naar huishoudenskenmerken. Hierdoor is het Nederlandse stelsel wel minder gericht. Het VK heeft recentelijk zijn sociale zekerheid voor minima vereenvoudigd, zonder veel in te leveren op gerichtheid. Door regelingen af te schaffen en één brede (gedifferentieerde) regeling in te voeren, is het systeem eenvoudiger en toegankelijker gemaakt, wat het niet-gebruik kan verminderen.

De onderzochte landen leggen meer nadruk op activering vanuit de bijstand. Ze hanteren allemaal langdurige vrijstellingen voor inkomen dat wordt verdiend naast de bijstandsuitkering. Nadeel hiervan is dat het wegvallen van vrijstellingen kan leiden tot minder uitstroom uit de bijstand. Een algemeen geldende activiteitsbonus, zoals in Frankrijk, heeft een minder remmend effect op uitstroom uit de bijstand, omdat deze bij uitstroom niet direct wegvalt.

Minimumuitkeringen kunnen effectiever worden gemaakt door een automatische uitkering via een koppeling van toeslagen aan huishoudensgegevens, zoals in Vlaanderen en het VK, en in Nederland al het geval is bij het kindgebonden budget. Dit vermindert niet-gebruik en verhoogt de effectiviteit van armoedebestrijding.

Al met al scoort Nederland internationaal gezien niet slecht, maar toch is er van ieder buurland wel iets te leren. Wat betreft het vermijden van ingewikkelde aanvraagprocedures, het vaker automatisch uitkeren van toeslagen en aandacht voor effectieve activering vanuit de bijstand, bieden de vijf onderzochte landen een inspiratie waarmee Nederland zijn voordeel zou moeten doen.

Literatuur

Bruckmeier, K., J. Mühlhan en J. Wiemers (2018) *Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken: Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag*. IAB-Forschungsbericht, 9/2018.

Commissie sociaal minimum (2023) *Een zeker bestaan: Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum*. Rapport I, 30 juni.

Goedemé, T., J. Janssens, J. Derboven et al. (2022) *TAKE: reducing poverty through improving take up of social policies*. Belgian Science Policy Office. Te vinden op www.belspo.be.

Hannafi, C., R. Le Gall, L. Omalek en C. Marc (2022) *Regularly measuring the non-take-up of the RSA and the employment bonus: method and results*. DREES Reports, 92.

Hirsch Ballin, E., A.P.C.M. Jaspers, A. Knottnerus en H. Vinke (red.) (2021) *De toekomst van de sociale zekerheid: De menselijke maat in een solidaire samenleving*. Den Haag: Boom Juridisch.

Inspectie SZW (2021) *Niet-gebruik van de algemene bijstand: Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 30 april.

MinFin (2019) *IBO Toeslagen Deelonderzoek 1. Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel*. Ministerie van Financiën, 28 oktober. Te vinden op eerstekamer.nl.

Refslund, B., S. Rasmussen en O.H. Sørensen (2017) *Security and labour market flexibility: An alternative view from Denmark*. In: A. Piasna en M. Myant (red.), *Myths of employment deregulation: How it neither creates jobs nor reduces labour market segmentation*. Brussel: ETUI, p. 207–224.

Beoogde vermindering van kinderarmoede vergt steviger beleid

Het kabinet heeft als doel om de kinderarmoede in 2025 gehalveerd te hebben. Volgens ramingen van het Centraal Planbureau stijgt het aantal kinderen in armoede echter tot 260.000 in 2025 zonder gewijzigd beleid. Wat is er nodig om het doel te halen?

IN HET KORT

- Kinderen die opgroeien in armoede hebben een slechtere gezondheid en dikwijls achterstanden in het onderwijs.
- De uitgaven aan kindregelingen in Nederland zijn relatief laag ten opzichte van andere Europese landen.
- Om de beoogde reductie in de kinderarmoede nog te kunnen halen, moet het huidige budget aanzienlijk worden vergroot.

KOEN CAMINADA

Hoogleraar aan de Universiteit Leiden (UL)

KEES GOUDSWAARD

Hoogleraar aan de UL.

Verlaging van de armoede onder kinderen heeft een hoge beleidsprioriteit, zowel in Nederland als in de rest van de EU. In het Coalitieakkoord (2021) van het kabinet-Rutte IV zijn er maatregelen aangekondigd om het aantal kinderen dat in armoede opgroeit in vier jaar tijd te halveren. De SER (2017) hield een krachtig pleidooi dat kinderen in ons land moeten opgroeien zonder armoede. In de EU is bestrijding van armoede en sociale uitsluiting al langer een belangrijk beleidsdoel, waarbij er de laatste jaren expliciet een hoge prioriteit werd toegekend aan de positie van kinderen. Zo werd in het Actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten als doel gesteld om het aantal kinderen dat in armoede leeft uiterlijk in 2030 met vijf miljoen te verminderen (Europese Commissie, 2021). Daartoe zijn er nationale streefcijfers opgesteld en diverse initiatieven genomen.

In dit artikel laten we zien hoe de armoede onder kinderen zich ontwikkelt in Nederland en de rest van de EU, en hoe dit zich verhoudt tot de gestelde doelen. Daarbij analyseren we in hoeverre socialezekerheidsregelingen de armoede onder kinderen kunnen terugdringen.

Effecten van kinderarmoede

De gevolgen van het opgroeien in armoede zijn vaak ingrijpend (SER, 2017). Zo hebben kinderen in arme huishoudens dikwijls een slechtere gezondheid, een tragere hersenontwikkeling en een lagere levensverwachting. Als ouders een te laag inkomen hebben, en daardoor bijvoorbeeld

stress ondervinden, kunnen er problemen met de opvoeding zijn. Mede als gevolg hiervan lopen kinderen uit arme huishoudens vaak achterstanden op in het onderwijs, die in de loop der tijd toenemen. Kinderen gaan slechter presteren en hun talenten worden onvoldoende benut.

Kinderarmoede is problematisch, omdat het tot zeer langdurige armoede kan leiden. Onderwijsachterstanden en een slechtere gezondheid vergroten de kansenongelijkheid, met name op de arbeidsmarkt. Daardoor is de kans groot dat kinderen die in armoede opgroeien ook als volwassene arm zijn en onder sociale uitsluiting lijden.

Recent wees ook de Commissie Sociaal Minimum (2023) nadrukkelijk op de negatieve gevolgen van bestaansonzekerheid en armoede onder kinderen. Dat gaat ten koste van de leerprestaties, fysieke en mentale gezondheid en toekomstkansen. De commissie stelt dat de positie van kinderen binnen het stelsel van het sociale minimum moet worden versterkt.

Kinderarmoede in Nederland

In 2021 waren er in Nederland 231.000 kinderen die onder de armoedegrens leefden (figuur 1). Als grens hanteren we het niet-veel-maar-toereikend-criterium van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). De armoede onder kinderen ligt beduidend hoger dan de gemiddelde armoede onder de totale bevolking, en is bijna twee keer zo hoog als het aantal 65-plussers in armoede. In procenten is het verschil iets minder groot: 7,5 procent van de kinderen leeft in armoede versus 4,4 procent van de 65-plussers.

Tussen 2011 en 2021 daalde zowel de gemiddelde armoede als de armoede onder kinderen. Het Centraal Planbureau (2023) heeft ramingen gemaakt voor de jaren daarna. In de periode 2021–2023 neemt het armoedepercentage, ook onder kinderen, verder af. Dat komt door de verhoging van het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen, verhoging van de toeslagen en een pakket aan steunmaatregelen voor huishoudens met een laag inkomen.

Als in 2023 een einde komt aan de steunmaatregelen, dan zal de armoede echter volgens de verwachting van het CPB sterk oplopen. In 2025 zouden we uitkomen op 260.000 kinderen in armoede, oftewel 7,9 procent. Per saldo een stijging ten opzichte van 2021, terwijl het kabinet een halvering ten doel had gesteld.

De Commissie Sociaal Minimum (2023) concludeert ook dat gezinnen met kinderen vaker geld tekort heb-

ben dan andere huishoudenstypen. Dat geldt alleen niet voor de alleenstaande ouder met één of twee kinderen (en huishoudens met AOW). Deze positieve uitzondering is het gevolg van de 'alleenstaande-ouderkop' (voorheen de alleenstaande-ouderenkorting). Verder blijkt dat de tekorten oplopen naarmate er meer kinderen in een huishouden zijn, én naarmate er meer oudere kinderen zijn. Dat komt doordat de uitgaven voor kinderen fors toenemen met de leeftijd, terwijl de kinderbijslag en het kindgebonden budget slechts in beperkte mate stijgen met de leeftijd. De maandtekorten kunnen fors zijn: alleenstaanden en stellen zonder kinderen komen bijna 100 tot 200 euro per maand tekort, terwijl een paar met kinderen te maken kan krijgen met een tekort van circa 200 tot bijna 500 euro per maand.

Europees perspectief

In vergelijking met andere EU-lidstaten is de armoede onder kinderen in Nederland relatief laag (figuur 2). Nederland komt op de zesde plaats van 22 EU-landen. Slovenië, Finland en Denemarken scoren het best, terwijl de kinderarmoede in Italië en Spanje het hoogst is. Hierbij is er uitgegaan van de EU-definitie van armoede, waarbij wordt gesproken van het risico op armoede bij een inkomen lager dan zestig procent van het mediane gestandaardiseerde inkomen in een land.

Eigen onderzoek wijst uit dat Nederland er na Portugal het minst in slaagt om door middel van sociale uitkeringen de armoede onder kinderen terug te dringen; Ierland, Duitsland en Finland slagen hier het beste in (zie Caminada et al. (2021) voor de gehanteerde methode).

Een verklaring hiervoor zou kunnen liggen in het feit dat kindregelingen in Nederland minder genereus zijn dan in veel andere landen. De publieke uitgaven aan regelingen voor gezinnen in Nederland liggen een stuk lager dan het EU-gemiddelde (figuur 3). De beschikbare data laten niet toe om een rechtstreekse relatie te leggen tussen de uitgaven aan regelingen voor gezinnen en de reductie van kinderarmoede, maar figuur 4 laat zien dat er wel een negatieve correlatie is waar te nemen tussen de hoogte van de desbetreffende uitgaven en de kinderarmoede (Nygård et al., 2019).

Beleid

Op EU-niveau zijn er tal van initiatieven ontwikkeld om de armoede onder kinderen aan te pakken (Europese Commissie, 2021), zoals de bevordering van goede toegang tot voorzieningen op het terrein van onderwijs, zorg, kinderopvang, huisvesting en voeding. Middelen uit het Europees Sociaal Fonds dienen voor ten minste 25 procent te worden besteed aan bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Minimuminkomensregelingen moeten adequate bescherming bieden. De Europese Raad (2021) heeft een aanbeveling gedaan om een 'Europese kindergarantie' in te stellen.

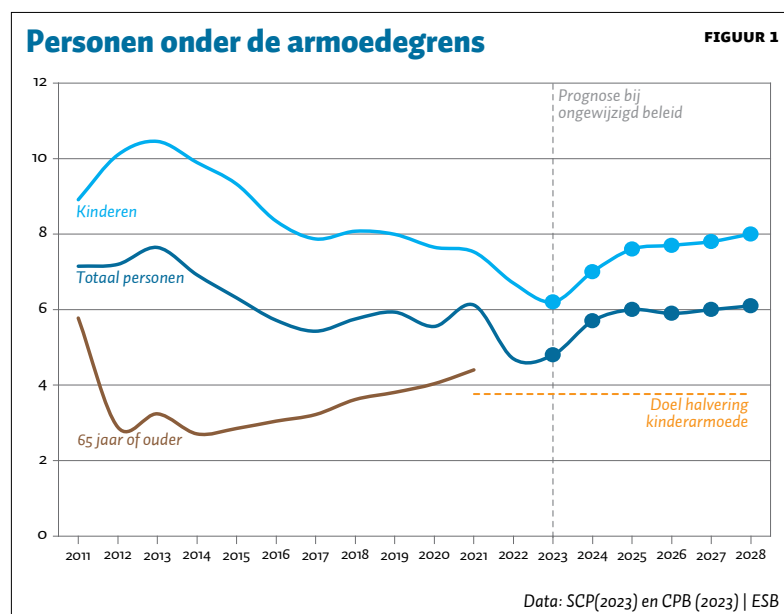
Ook in Nederland zijn er initiatieven om kinderarmoede aan te pakken. Zo heeft Nederland een Nationaal Plan Kindergarantie opgesteld, naar aanleiding van de aanbeveling van de Europese Raad (Ministerie van SZW, 2022a). Daarnaast heeft minister Schouten in een brief aan de Tweede Kamer de aanpak van armoede uiteengezet (Ministerie van SZW, 2022b).

Centraal element in de Nederlandse plannen is het bevorderen van gelijkwaardige kansen. Kinderen in arme gezinnen krijgen niet alleen te maken met geldtekorten, maar ook met achterstanden op andere terreinen. Daarom wordt er gekozen voor een integrale aanpak en een betere toegang tot diverse relevante voorzieningen, conform de aanbeveling van de Europese Raad. Voortijdige schooluitval moet worden voorkomen en de inzetbaarheid van jongeren op de arbeidsmarkt moet worden versterkt. Op financieel vlak wordt er ingezet op de aanpak van geldzorgen en problematische schulden, het verhogen van het besteedbaar inkomen van ouders met een laag inkomen en de verhoging van het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen. Dit laatste is gerealiseerd per 1 januari 2023. De Commissie Sociaal Minimum werd ingesteld om te onderzoeken wat verschillende huishoudenstypen nodig hebben om rond te komen.

De Commissie Sociaal Minimum

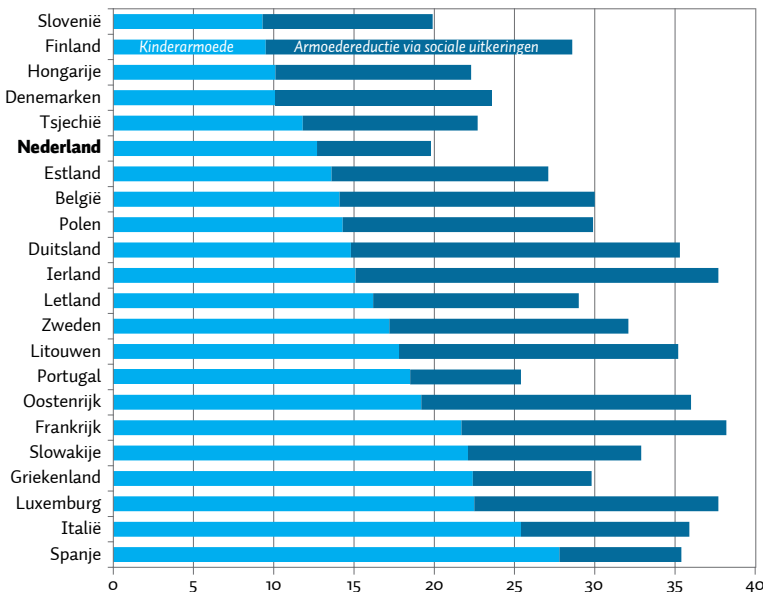
De Commissie Sociaal Minimum (2023) constateert dat het besteedbaar inkomen van veel huishoudens tekortschiet. Daarom is het advies om het besteedbaar inkomen van alle huishoudens te verhogen op het niveau van het sociale minimum (met uitzondering van de AOW). Daarnaast bepleit de commissie om specifiek de positie van huishoudens met kinderen te versterken.

Huishoudens met kinderen kunnen het beste gesteund worden door middel van een verhoging van de kinderbijslag of het kindgebonden budget, in het bijzonder wat betreft de bedragen voor oudere kinderen. Een verhoging van het kindgebonden budget is het meest gericht, hoewel inmiddels ook mensen met hogere inkomens hiervan profiteren. Nadeel van deze maatregel is een vergroting van de armoedeval, en de onzekerheid die er heerst rondom toeslagen. Een verhoging van de kinderbijslag is eenvoudiger, kent geen onzekerheid rondom terugbetaling, en leidt niet tot een vergroting van de armoedeval. Maar wel is de 'weglek' naar hogere inkomens wat groter. Daardoor is het effect van een aan het kindgebonden budget bestede euro op de



Omvang kinderarmoede en reductie via sociale uitkeringen in 22 EU-landen, 2022

FIGUUR 2

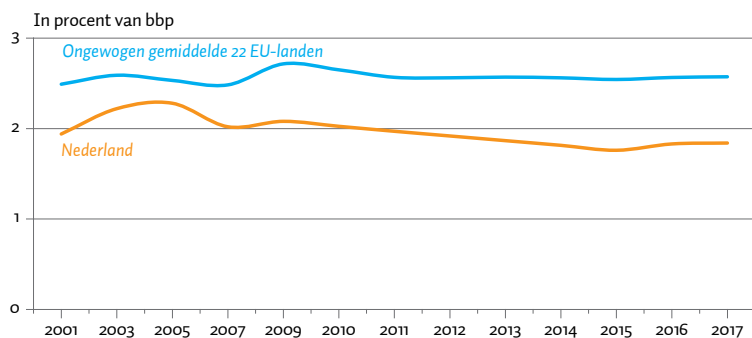


Noten: Europese armoedegrens ligt op zestig procent van het mediane gestandaardiseerde inkomen in het land. De figuur bevat 22 EU-landen: de hele EU-27 met uitzondering van Bulgarije, Cyprus, Kroatië, Malta en Roemenië.

Data: Eurostat (2023) | ESB

Publieke sociale uitgaven aan gezinnen

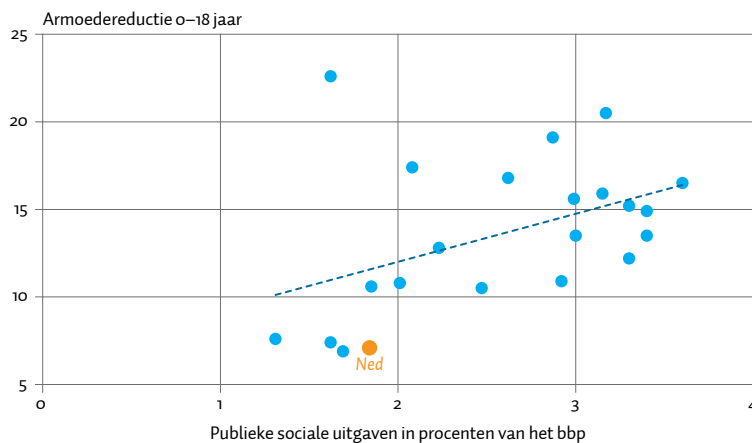
FIGUUR 3



Data: OESO (2023) | ESB

Samenhang reductie kinderarmoede (2022) en publieke sociale uitgaven aan gezinnen (2017)

FIGUUR 4



Noot: De figuur bevat 22 EU-landen: de hele EU-27 met uitzondering van Bulgarije, Cyprus, Kroatië, Malta en Roemenië

Data: Eurostat (2023), OESO (2023) | ESB

kinderarmoede (net) iets groter dan een euro van de kinderbijslag. Omdat de inkomenspositie van alleenstaande ouders met één of twee kinderen al relatief minder ongunstig is, zou er ter compensatie de alleenstaande-ouderkop kunnen worden verlaagd.

De commissie spreekt geen voorkeur uit en laat scenario's zien met zowel een verhoging van het kindgebonden budget als een verhoging van de kinderbijslag, voor bedragen rond de 100 euro per maand (afhankelijk van het aantal kinderen, dan wel de leeftijd van de kinderen). Het totale pakket dat de commissie adviseert, heeft een budgettair beslag van circa zes miljard euro. Als daarvan drie miljard wordt besteed aan verbetering van de kindregelingen kan daarmee de kinderarmoede met 2,2 tot 3,0 procentpunt worden verminderd. Vanzelfsprekend kunnen andere onderdelen van het pakket, waaronder verhoging van het minimumloon en de bijstand, ook bijdragen aan het terugdringen van de kinderarmoede.

Steviger beleid nodig

Daartoe opgeroepen door een breed gesteunde motie in de Tweede Kamer, trekt het demissionair kabinet in de begroting 2024 ruim 2 miljard euro uit om de koopkracht van vooral de laagste inkomens te ondersteunen (Rijksoverheid, 2023). Daarvan wordt 1,1 miljard euro gebruikt om het kindgebonden budget te verhogen. Hiermee kan de stijging van de kinderarmoede die bij ongewijzigd beleid zou optreden worden omgebogen in een daling van 6,2 procent in 2023 naar 5,1 procent in 2024. Maar de ambitieuze doelstelling om de kinderarmoede te halveren wordt hiermee niet gehaald, want daarvoor is 3 miljard euro nodig (Commissie Sociaal Minimum, 2023). Steviger beleid blijft daarvoor nodig.

Literatuur

Caminada, K., K. Goudswaard, C. Wang en J. Wang (2021) Antipoverty effects of various social transfers and income taxes across countries. *Social Indicators Research*, 154(3), 1055-1076.

CPB (2023) *Augustusraming 2023 (cMEV 2024)*. Centraal Planbureau, 17 augustus.

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

Commissie Sociaal Minimum (2023) *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum*. Commissie Sociaal Minimum Rapport I, 30 juni.

Europese Commissie (2021) *Het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten*. Te vinden op op.europa.eu.

Europese Raad (2021) *Aanbeveling van de Raad tot instelling van een Europese kindergarantie*. Europese Raad, 2021/1004. Te vinden op eur-lex.europa.eu.

Eurostat (2023) *Database At-risk-of-poverty rate by detailed age group - EU-SILC survey*. Update 26 juli. Te vinden op data.europa.eu.

Rijksoverheid (2023) *Miljoenennota 2024*. Kamerstuk 36410, nr.1.

Ministerie van SZW (2022a) *Nationaal Plan Kindergarantie*. Kamerstuk 24515, nr. 638.

Ministerie van SZW (2022b) *Aanpak geldzorgen, armoede en schulden*. Brief aan de Tweede Kamer, 2022-0000152702, 12 juli.

Nygård, M., M. Lindberg, F. Nyqvist en C. Härtull (2019) The role of cash benefit and in-kind benefit spending for child poverty in times of austerity: An analysis of 22 European countries 2006-2015. *Social Indicators Research*, 146(3), 533-552.

OESO (2023) *OECD Family Database*. Te vinden op www.oecd.org

SER (2017) *Opgroeien zonder armoede*. Sociaal-Economische Raad, Advies 17(03).

SCP (2023) *Op weg naar een nieuwe armoedegrens*. Bijlage Update armoedecijfers, 30 juni. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Afschaffen zorgtoeslag maakt armoedeval minder knellend

Ruwweg de helft van de 825.000 arme personen in Nederland woont in een huishouden dat moet rondkomen van de bijstand. Betaald werk vinden lijkt voor hen de aangewezen weg om uit de ergste armoede te komen. Soms gaan ze er echter door een baan amper op vooruit. Een kostwinner in de bijstand die een baan tegen het minimumloon aanvaardt, gaat er qua besteedbaar inkomen slechts vijf procent op vooruit. Voor een alleenstaande moeder die werk vindt is dat dertien procent (Tweede Kamer, 2022). Dat een baan accepteren in deze gevallen zo weinig oplevert, komt door het wegvallen van de netto-bijstandsuitkering, de inkomensheffing die over het loon verschuldigd is, en door een lagere aanspraak op toeslagen. Samen zetten deze regelingen veel mensen vast in 'de berenklem van de armoedeval'.

Eenmaal aan het werk hebben lagerbetaalden ogenschijnlijk te maken met het tarief van de eerste schijf van de inkomensheffing (36,9 procent). Maar schijn bedriegt. Op de berekende belasting komen er ook nog heffingskortingen in mindering. Werkenden die één euro meer gaan verdienen, krijgen hierdoor al vanaf een relatief laag inkomensniveau te maken met de afbouw van zowel de algemene heffingskorting (met 6,1 cent) als de arbeidskorting (met 6,5 cent). Hierdoor ervaren zij in feite een marginale belastingdruk van bij elkaar opgeteld 49,5 procent. Bij een stijging van hun inkomen met één euro raken laagbetaalde werknemers ook veertien cent zorgtoeslag kwijt, plus – afhankelijk van de woon- en gezinssituatie – een deel van de huurtoeslag, het kindgebonden budget, en van de kinderopvangtoeslag. Zo kan de totale marginale druk hoog oplopen. Een hoge marginale druk kan de hoeveelheid uren verminderen die mensen betaald willen werken. De mogelijkheid om er financieel beter van te worden, blijft in dit geval ongebruikt. Dat maakt de omvang van de armoede groter dan nodig is.

De meest algemeen werkende maatregel om de marginale druk te verlagen, zou zijn om een einde te maken aan de afbouw van de heffingskortingen. Wordt de inkomensafhankelijke afbouw van beide heffingskortingen in één klap ongedaan gemaakt, dan gaan alle economisch actieven met een inkomen vanaf 115.295 euro er 8.122 euro op vooruit. Vooral de hogere inkomens zouden dus profiteren van deze vorm van armoedebeleid – iets wat politiek hoogstwaarschijnlijk bar slecht zal vallen. Deze optie valt ook om een andere reden direct al af: de belastingopbrengst daalt met miljarden wanneer alle belastingbetalers weer de volledige heffingskortingen kunnen claimen. De schatkist hapt nu al naar adem, met begrotingstekorten die in de tweede helft van dit decennium op gaan lopen tot bijna vier procent van het bruto binnenlands product (CPB, 2023).

In deze situatie dicteert de logica dat er voor het armoedebeleid geschipperd moet worden tussen beroerde koopkrachtbeelden (goed



FLIP DE KAM
Emeritus hoogleraar
aan de Rijksuniversiteit
Groningen



JAN DONDERS
Directeur van
Economentraining
BOFEB

voor de begroting) en slagaderlijke bloedingen voor de schatkist (goed voor de koopkracht).

Maar wij zien een tussenweg. De marginale druk kan omlaag door de zorgpremie af te schaffen, en de zorgverzekeraars hiervoor te compenseren via een rijksbijdrage uit de schatkist. Zo gaat het ook bij instellingen die basisonderwijs verzorgen – voor de ouders is dit 'gratis'.

Verlaag de gemiddelde nominale premie (nu 135 euro per maand) tot nul, en compenseer de zorgverzekeraars met het geld van de zorgtoeslag (acht miljard euro), en voor het overige via een uitkering uit de schatkist van achttien miljard euro. Haal dat bedrag, via een uitgebalanceerde verhoging van de inkomensheffing, terug bij de belastingbetalers. Dat kost hen gemiddeld geen koopkracht, want zij gaan jaarlijks gemiddeld 1.620 euro minder zorgpremie betalen. Krijgt deze lastenverzwaring vorm via verlaging van de algemene heffingskorting, dan verandert daardoor de marginale druk aan de voet van de inkomenspiramide niet. Voor de hogere middeninkomens en daarboven is enige verhoging van deze druk onvermijdelijk, aangezien zij geen algemene heffingskorting ontvangen.

De marktwerking bij de basisverzekering tegen ziektekosten blijft behouden, al gaat de nominale premie gemiddeld naar nul. Doelmatig werkende zorgverzekeraars kunnen klanten lokken met een negatieve premie van enkele tientjes per maand. Minder doelmatige verzekeraars zullen een kleine positieve premie nodig hebben om geen rode cijfers te schrijven. Zo blijft het voor verzekerden lonend om jaarlijks op zoek te gaan naar de voordeligste zorgverzekering, en blijven verzekeraars geprikkeld om scherp met aanbieders te onderhandelen over de tarieven. Dit is geen origineel idee; Van de Ven en Schut (2010) kwamen al eerder met een vergelijkbaar voorstel.

Het is een wenkend perspectief: een fors lagere marginale druk voor ruwweg vier miljoen huishoudens met een jaarinkomen beneden de 38.520 euro (alleenstaande) en de 48.224 euro (met toeslagpartner). Hierdoor neemt het animo om meer uren te werken toe, en de armoede af. Dat de armoedeval juist voor bijstandontvangers minder zal gaan klemmen is goed nieuws – zowel voor werkgevers die dorsten naar arbeidskrachten, als voor de minister die het armoedebeleid in portefeuille heeft.

Literatuur

CPB (2023) *Concept Macro Economische Verkenning 2024*. CPB Raming, augustus.

Tweede Kamer (2022) *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het jaar 2023*, 36200 XV, nr. 2, p. 190.

Van, W. van de, en E. Schut (2010) *Schaf zorgtoeslag geheel af en verlaag de nominale verzekeringspremie tot nul*. *Het Financieele Dagblad*, 6 april.

Afboeking bijstandsschuld nauwelijks effect op werk en mentale gezondheid

Een aanzienlijk deel van de Nederlandse huishoudens heeft te maken met schuldenproblematiek, wat ten koste gaat van hun welzijn. Wat zijn de effecten van een afboeking van bijstandsschulden op werk, het gebruik van bijstand en de mentale gezondheid? Een analyse aan de hand van een natuurlijk experiment in de gemeente Rotterdam.

IN HET KORT

- Een afboeking van bijstandsschulden heeft gemiddeld geen effect op werk, het bijstandsgebruik en de mentale gezondheid.
- Een verklaring voor uitblijvende effecten is dat de afboeking veelal slechts in beperkte mate de schuldenproblematiek vermindert.
- De schuldafboeking vergroot wel de arbeidsparticipatie bij personen die een relatief hoge bijstandsschuld hadden.

ERNST-JAN DE BRUIJN

Postdoctoraal onderzoeker aan de Universiteit Leiden (UL)

HEIKE VETHAAK

Promovendus aan de UL

PIERRE KONING

Hoogleraar economie aan de Vrije Universiteit Amsterdam

MARIKE KNOEF

Decaan en hoogleraar economie aan Tilburg University

Naar schatting hebben 620.000 Nederlandse huishoudens te maken met problematische schulden (CBS, 2022). In de afgelopen jaren is er meer zicht gekomen op de nadelige effecten van deze schulden voor het welzijn van burgers (RVS, 2022). Het kabinet heeft zich daarom als doel gesteld om het aantal huishoudens met problematische schulden in 2030 te halveren ten opzichte van 2015 (Tweede Kamer, 2022).

Een van de voorgestelde beleidsmaatregelen is het geheel of gedeeltelijk kwijtschelden van schulden. In de praktijk zien we dit terug in de ruimere mogelijkheden voor kwijtschelding van studieschulden, het versneld kwijtschelden van leenbijstand door gemeenten, en de verkorting van de looptijd van de wettelijke en de minnelijke schuldsaneringstrajecten van 36 naar 18 maanden. Het idee hierachter is dat, tegenover de concrete lasten (het kwijtschelden schuldbedrag), er diverse potentiële maatschappelijke baten staan, zoals een verbeterde financiële redzaamheid, een verhoogde arbeidsparticipatie, en een verbeterde (mentale) gezondheid van de betreffende burgers.

Het is echter nog niet zeker of kwijtschelding van schulden daadwerkelijk dergelijke effecten teweegbrengt. Een groeiende wetenschappelijke literatuur onderzoekt de verschillende effecten van kwijtschelding van schulden.

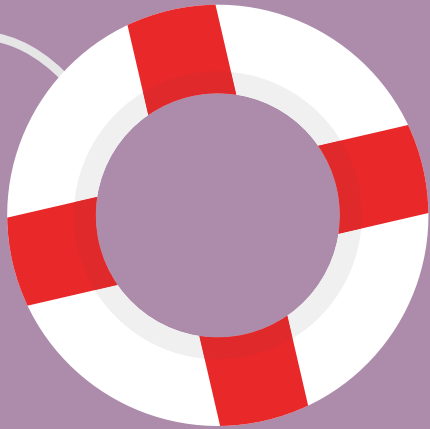
Diverse studies tonen aan dat kwijtschelding kan leiden tot minder betalingsachterstanden, minder huisuitzettingen en een hogere consumptie (Dobbie en Song, 2015; 2020; Agarwal et al., 2017; Ganong en Noel, 2020). Maar er is weinig bekend over de effecten in andere levensdomeinen, zoals de arbeidsmarktuitskomsten en mentale gezondheid. In twee schaarse Amerikaanse studies op dit terrein laten Dobbie en Song (2015; 2020) zien dat kwijtschelding kan leiden tot betere arbeidsmarktuitskomsten en een verminderd risico op overlijden. Deze studies focussen echter op situaties waarin het grootste deel van de populatie een baan heeft.

In deze bijdrage analyseren we de effecten van het afboeken van bijstandsschulden in Rotterdam in 2019 op arbeidsmarktuitskomsten, gebruik van bijstand, en medicijngebruik voor mentale gezondheidsproblemen. In tegenstelling tot de Amerikaanse studies richten we ons hier op personen in een financieel kwetsbare situatie, van wie het grootste deel niet werkzaam is (83 procent) en een bijstandsuitkering ontvangt (75 procent). De baten van kwijtschelding zouden hier dus ook aan de zijde van de overheid kunnen gelden, in de vorm van uitkeringsbesparingen die de kosten van kwijtschelding compenseren.

Theoretisch gezien heeft kwijtschelding van schulden tegengestelde effecten op arbeidsmarktuitskomsten en het gebruik van bijstand. Enerzijds kunnen substitutie-effecten, door de verminderde afdracht van looninkomsten aan schuldeisers en effectievere werkzoekinspanningen als gevolg van verminderde financiële stress, de bereidheid om te werken verhogen en het gebruik van bijstand verlagen (Chetty, 2008; Cesarini et al., 2017). Anderzijds kunnen inkomenseffecten een rol spelen – door het wegnemen van schulden neemt het netto vermogen toe, zodat de bereidheid om te werken juist afneemt. Ten slotte kan kwijtschelding de mentale gezondheid verbeteren via verminderde financiële stress.

Methode en data

We analyseren met behulp van een natuurlijk experiment de impact van een afboeking van bijstandsschulden door de gemeente Rotterdam. Voor het onderzoek maken we gebruik van een afboekingsinterventie die heeft plaatsgevonden in december 2019, waarbij de gemeente Rotterdam verjaarde bijstandsschulden heeft moeten afboeken bij een groot aantal debiteuren. De afboeking bedroeg gemiddeld



ongeveer 3.850 euro. Dit bedrag komt overeen met bijna vier maanden aan bijstandsuitkering voor een eenpersoonshuishouden, oftewel acht jaar aan aflossing (uitgaande van veertig euro aan maandelijkse aflossing).

Kwijtschelding en afboeking van bijstandsschulden zijn juridisch gezien verschillende handelingen, maar de implicaties zijn voor personen met betreffende schulden hetzelfde – de schuld hoeft niet meer terugbetaald te worden.

Voor het analyseren van de causale effecten van de afboeking van verjaarde bijstandsschulden hebben we de beslisregel benut dat schulden die vóór 1 januari 2013 zijn ontstaan, potentieel verjaard waren en werden afgeboekt. De groep personen waarvan de oudste nog openstaande schuld vlak vóór deze datum is ontstaan, komt vrijwel overeen met de groep waarvan de oudste schuld vlak na deze datum is ontstaan. Het enige verschil is dat de eerste groep in beginsel in aanmerking kwam voor afboeking, terwijl de tweede groep dat niet deed. We hebben dit verschil gebruikt om de causale effecten van de afboeking van bijstandsschulden te onderzoeken. Aangezien niet alle typen van bijstandsschulden ontstaan vóór 2013 in aanmerking kwamen voor de afboeking, corrigeren we hiervoor in de analyses.

We maken gebruik van administratieve gegevens van de gemeente Rotterdam over de afboeking van bijstandsschulden. We hebben deze gegevens gekoppeld aan gedetailleerde administratieve data op persoonsniveau van het Centraal Bureau voor de Statistiek over bijstandsschulden,

het gebruik van bijstand, werk en looninkomsten. Tevens gebruiken we jaarlijkse gegevens over verstrekte medicijnen voor mentale gezondheidsproblemen, om de effecten op mentale gezondheid te analyseren. Met die data kunnen we de effecten schatten die tot twee jaar na de interventie optreden.

Onze steekproef bestaat uit personen met openstaande bijstandsschulden bij de gemeente Rotterdam, in de maand voorafgaand aan de afboeking. De finale steekproef voor de analyses bestaat uit 2.775 personen, van wie er 775 personen bijstandsschulden hadden die werden afgeboekt, en de overige 2.000 niet.

Een groot gedeelte van de personen in de steekproef bevindt zich in een financieel kwetsbare positie, en heeft in de maand voorafgaand aan de afboeking een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Ongeveer driekwart ontvangt een bijstandsuitkering, en de helft ontvang deze uitkering gedurende meer dan drie jaar. Slechts zeventien procent heeft inkomen uit betaald werk. De gemiddelde openstaande bijstandsschuld is ongeveer 6.000 euro. Uitgaand van een gemiddelde maandelijkse aflossing van veertig euro, komt dit bedrag overeen met maar liefst twaalf jaar aan aflossing.

Een aanzienlijk deel van de steekproef heeft te maken met schuldenproblematiek, voortkomend uit geregistreerde problematische schulden (60 procent), grote bijstandsschulden (meer dan 4.000 euro) (39 procent) of beslaglegging op de bijstandsuitkering (26 procent). Tevens kampt

Effecten van schuldafboeking 12 en 24 maanden na de afboeking

TABEL 1

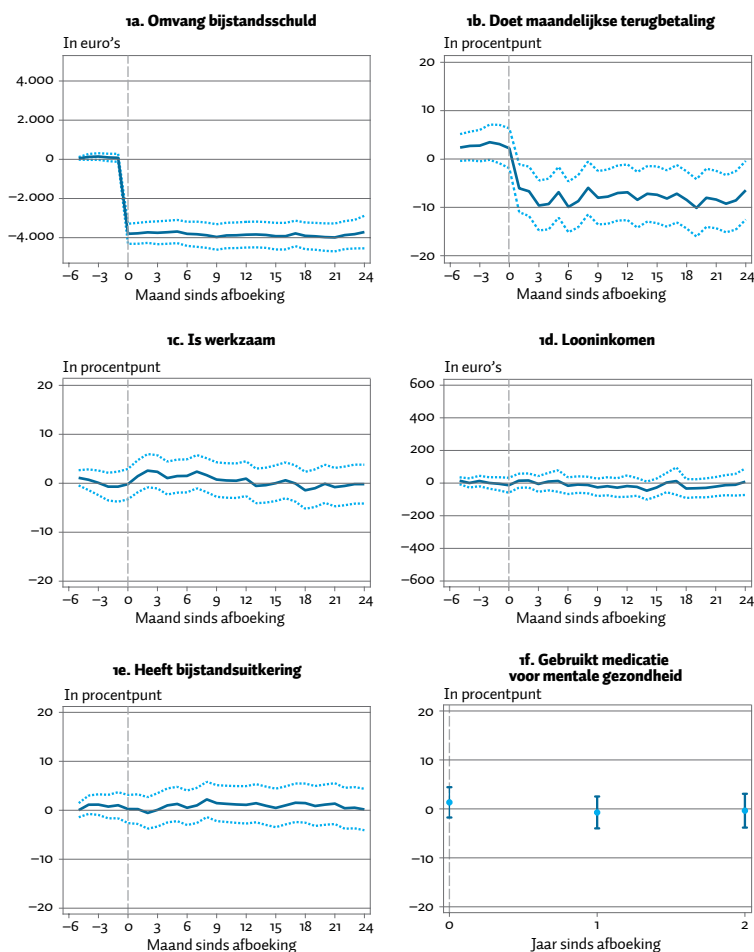
	Steekproef-gemiddelde	Effect eerste 12 maanden na afboeking	Effect eerste 24 maanden na afboeking
A: Bijstandsschulden			
Omvang bijstandsschuld in euro's	5.944	-3.847***	-3.887***
Doet maandelijkse terugbetaling	0,44	-0,09***	-0,09***
Omvang maandelijkse terugbetaling in euro's	40,00	-16,68***	-12,03***
B: Arbeidsparticipatie			
Is werkzaam	0,17	0,02	0,01
Looninkomen in euro's	205	-7	-13
C: Gebruik bijstand			
Heeft bijstandsuitkering	0,75	0,01	0,01
D: Medicijngebruik			
Gebruikt medicatie voor mentale gezondheid	0,17	0,00	0,00
Aantal observaties	2.775	66.600	99.900
Aantal individuen	2.775	2.775	2.775

Noot: Elke rij toont de resultaten van een instrumented difference-in-differences-analyse. Het aantal observaties is lager voor medicijngebruik bij mentale gezondheidsproblemen, omdat dit jaarlijks is gemeten.
 *** Significant op eenprocentniveau

ESB

Verloop effecten afboeking over tijd

FIGUUR 1



Noot: De doorgetrokken lijnen laten de geschatte effecten zien voor elke maand; de stippellijnen geven de 95-procents-betrouwbaarheidsintervallen weer

ESB

een aanzienlijk deel met gezondheidsproblemen, blijkens het feit dat 57 procent van de personen medicatie gebruikt voor twee of meer chronische aandoeningen.

Voor de analyses hebben twee quasi-experimentele onderzoeksmethoden gebruikt: een *fuzzy regression discontinuity design* en een *instrumented difference-in-differences design*. Beide methoden laten vergelijkbare resultaten zien. We bespreken hier de resultaten van de tweede methode, omdat deze met de nauwkeurigste schattingen gepaard gaat. We merken op dat, gezien onze steekproef, de resultaten van toepassing zijn op personen met openstaande bijstandsschulden van ongeveer vier tot tien jaar oud, van wie een merendeel op het moment van afboeking een bijstandsuitkering ontvangt.

Resultaten

De afboeking heeft een duidelijk en langdurig effect op zowel de omvang van bijstandsschulden als op de maandelijkse terugbetalingen (tabel 1). Het effect op de omvang van de bijstandsschulden is twee jaar na de afboeking nog vrijwel even groot (zie ook figuur 1a). De afboeking leidt ertoe dat het percentage personen die een maandelijkse terugbetaling doen met ongeveer negen procentpunt is gedaald, hetgeen overeenkomt met 20,6 procent van de gemiddelde kans op terugbetaling.

Het terugbetalingseffect is beperkt, aangezien er bij een deel een of meerdere bijstandsschulden overblijven na de afboeking, en een aanzienlijk deel voorafgaand aan de afboeking al geen maandelijkse terugbetalingen deed in verband met te weinig betaalcapaciteit. Het effect op het bedrag van de maandelijkse terugbetaling is gemiddeld ongeveer twaalf euro (daling van dertig procent), voor de eerste twee jaar na afboeking.

Paneel B van tabel 1 laat de effecten van kwijtschelding zien op de arbeidsdeelname en looninkomsten, terwijl paneel C en D hetzelfde doen voor uitkeringsgebruik en medicijngebruik bij mentale gezondheidsproblemen. Al deze effecten zijn relatief klein en statistisch insignificant. Ditzelfde beeld komt naar voren als we de effecten per maand schatten (figuur 1). Deze bevindingen worden bevestigd door een aanvullende kwalitatieve studie die is uitgevoerd als onderdeel van het grotere onderzoeksproject. Hierbij geeft een aanzienlijk deel van de respondenten aan dat ze als gevolg van de afboeking geen of nauwelijks verandering hebben ervaren in deze levensdomeinen (Van der Meulen, 2022).

Mechanismen

Een mogelijke verklaring voor de (nul-)effecten is dat de afboeking onvoldoende was om de algehele schuldpositie van de betreffende personen te verbeteren. Veel personen in onze steekproef hadden, naast bijstandsschulden bij de gemeente, immers ook schulden bij andere schuldeisers.

Om meer inzicht te krijgen in de rol van de overige schulden, hebben we allereerst gekeken naar de effecten van de afboeking op verschillende indicatoren van de schuldenproblematiek. In lijn met onze eerdere analyse neemt de kans op het hebben van grote bijstandsschulden af met 26,1 procentpunt (66,6 procent) als gevolg van de afboeking, maar we vinden geen significante effecten op geregistreeerde

problematische schulden, beslaglegging op de bijstandsuitkering, en deelname aan een schulddienstverleningstraject (saneringskrediet of schuldregeling).

Ook leidt de afboeking, ondanks de aanzienlijke daling in de kans op grote bijstandsschulden, slechts tot een beperkte verbetering in de algehele schuldpositie (een afname van 3,5 procentpunt, of 4,4 procent van de fractie): ongeveer driekwart van de personen heeft na de afboeking nog steeds te maken met een of meerdere vormen van schuldenproblematiek. Dit suggereert dat de afboeking niet afdoende was om een grote verandering te bewerkstelligen in de totale schuldsituatie (vermogens- en liquiditeitspositie).

Dat de afboeking mogelijk slechts een beperkt effect had op de totale schuldpositie, wordt bevestigd door het kwalitatieve onderzoek, waarin respondenten veelal aangeven nog andere schulden te hebben, deel te nemen aan een schuldenregeling, of een bewindvoerder te hebben (Van der Meulen, 2022). Het is dan ook waarschijnlijk dat, ondanks de afboeking, personen geen verbetering in hun liquiditeitspositie ervaren omdat de voordelen zijn tenietgedaan door verhoogde aflossingen van schulden bij andere crediteuren.

Een andere verklaring voor de geringe effecten zou kunnen liggen in de structurele arbeidsmarkt- en gezondheidsbelemmeringen, die veel personen met bijstandsschulden ondervinden. Het zou kunnen dat personen met een kortere afstand tot de arbeidsmarkt, en personen met een betere gezondheid wel responsiever waren op de afboeking. We vinden echter geen verschillen in de effecten van de afboeking tussen personen met een langere versus een kortere bijstandsduur, en tussen personen met een slechtere versus een betere gezondheid. Wel vinden we dat de afboeking leidt tot een stijging van het hebben van betaald werk met 4,1 procentpunt bij personen met een hogere bijstandsschuld (meer dan 4.000 euro).

Daarbij leidt de afboeking tot een grotere daling in de omvang van de bijstandsschuld en de maandelijke aflossingen bij personen met hogere bijstandsschulden. Dit suggereert dat de (grotere) afboeking waarschijnlijk heeft geleid tot een sterkere verbetering van de algehele schuldpositie bij deze groepen. Wat betreft looninkomsten en het gebruik van bijstand vinden we echter geen significante effecten. Het effect op het hebben van betaald werk komt dus vooral voort uit een toename van deeltijdwerk, naast de bijstandsuitkering.

Conclusie

Het afboeken van bijstandsschulden bij personen in een financieel kwetsbare positie heeft gemiddeld genomen geen meetbare en significante impact gehad op werk, het gebruik van bijstand en medicijngebruik voor mentale gezondheidsproblemen. De aanwezigheid van andere vormen van schuldenproblematiek lijkt de nuleffecten te kunnen verklaren.

We moeten dus niet te hoge verwachtingen hebben van de domeinoverstijgende effecten van het afboeken van bijstandsschulden. De reden is dat de (schulden)problematiek bij personen met bijstandsschulden veelal verder reikt dan de bijstandsschulden bij de gemeente (De Bruijn et al.,

2023a). Deze groep is op korte termijn weinig opgeschoten met de afboeking, omdat de voordelen van de afboeking teniet zijn gedaan middels extra aflossingen aan andere schuldeisers.

Een aanpak van schulden bij alle schuldeisers is nodig om daadwerkelijk perspectief te kunnen bieden aan personen met bijstandsschulden. Hiervoor is afstemming en samenwerking nodig tussen het betreffende huishouden, de gemeente en andere schuldeisers. Hierbij kan het reeds bestaande schulddienstverleningsinstrumentarium van gemeenten – zoals saneringskredieten en minnelijke schuldregelingen – worden ingezet. Het is dus cruciaal dat de afdelingen die verantwoordelijk zijn voor bijstandsdebiteuren en schulddienstverlening binnen gemeenten nauw met elkaar samenwerken.

Wel tonen subgroep-analyses een consistent positief effect van de schuldafboeking op het hebben van betaald (deeltijd-)werk bij personen met hogere bijstandsschulden. Een mogelijke verklaring is dat de grotere afboeking wél heeft geresulteerd in een voldoende sterke verbetering in de algehele schuldpositie van deze groep om tot significante effecten te komen. Bij personen met omvangrijke bijstandsschulden kan het kwijtschelden van dergelijke schulden de arbeidsparticipatie dus wel verhogen. Bijstandsschulden kunnen kennelijk een belemmering vormen voor de arbeidsparticipatie van deze groep. Een kanttekening daarbij is dus wel dat het dan om deeltijdwerk naast de uitkering gaat.

Dit onderzoek is mede gefinancierd door de Gemeente Rotterdam en Instituut Gak en is onderdeel van een omvangrijkere studie (De Bruijn et al., 2023a; 2023b)

Literatuurlijst

- Agarwal, S., G. Amromin, I. Ben-David et al. (2017) Policy intervention in debt renegotiation: Evidence from the Home Affordable Modification Program. *Journal of Political Economy*, 125(3), 654–712.
- Bruijn, E.-J. de, H. Vethaak, P. Koning en M. Knoef (2023a) *Het ontstaan, kwijtschelden en afboeken van bijstandsschulden bij de gemeente Rotterdam*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Bruijn, E.-J. de, H. Vethaak, P. Koning en M. Knoef (2023b) *Debt relief for the financially vulnerable: Impact on employment, welfare receipt, and mental health*. Working Paper, te verschijnen.
- CBS (2022) *Schuldenproblematiek in beeld*. Te vinden op dashboards.cbs.nl.
- Cesarini, D., E. Lindqvist, M.J. Notowidigdo en R. Östling (2017) The effect of wealth on individual and household labor supply: Evidence from Swedish lotteries. *The American Economic Review*, 107(12), 3917–3946.
- Chetty, R. (2008) Moral hazard versus liquidity and optimal unemployment insurance. *Journal of Political Economy*, 116(2), 173–234.
- Dobbie, W. en J. Song (2015) Debt relief and debtor outcomes: Measuring the effects of consumer bankruptcy protection. *The American Economic Review*, 105(3), 1272–1311.
- Dobbie, W. en J. Song (2020) Targeted debt relief and the origins of financial distress: Experimental evidence from distressed credit card borrowers. *The American Economic Review*, 110(4), 984–1018.
- Ganong, P. en P. Noel (2020) Liquidity versus wealth in household debt obligations: Evidence from housing policy in the Great Recession. *The American Economic Review*, 110(10), 3100–3138.
- Meulen, B. van der (2022) *Effecten van afboeking en kwijtschelding van bijstandsschulden: Kwalitatieve studie*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.
- RVS (2022) *Van schuld naar schone lei*. Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, Publicatie 2022-3.
- Tweede Kamer (2022) *Kamerbrief aanpak geldzorgen, armoede en schulden*, 2022-000152702, 12 juli.



Economie en burgerschap kunnen elkaar versterken in het onderwijs

Economie en burgerschap worden in het voortgezet onderwijs nu nog als twee aparte domeinen behandeld. En dat terwijl beide vakken elkaar juist kunnen versterken.

IN HET KORT

- Het economieonderwijs biedt een narratief over de randvoorwaarden voor samenwerking, vertrouwen en wederkerigheid.
- Het burgerschapsonderwijs biedt een relationeel mensbeeld met meer nadruk op maatschappelijke noden.
- Door zich op elkaar te oriënteren, profiteren het middelbare burgerschaps- en economieonderwijs van elkaars inzichten.

LANS BOVENBERG
Emeritus hoogleraar aan Tilburg University

Hoewel ze op het eerste gezicht op gespannen voet staan, hebben economie en burgerschap elkaar wat te bieden. Economie biedt het burgerschapsonderwijs een samenhangend narratief: samenwerken is waardevol, maar gaat niet vanzelf omdat het vertrouwen in wederkerigheid vereist. Jongeren leren daardoor in het burgerschapsonderwijs niet alleen het 'hoe en wat', maar ook het 'waarom' van instituties, inclusief sociale waarden en normen – namelijk het scheppen van vertrouwen in wederkerige dienstbaarheid.

Ook het burgerschapsonderwijs heeft het economieonderwijs wat te bieden, namelijk een relationeel mensbeeld gebaseerd op een breed welvaartsbegrip. Dat mensbeeld van de burger doet het economieonderwijs beter aansluiten bij wetenschappelijke ontwikkelingen en maatschappelijke noden, zoals bijvoorbeeld duurzaamheid. In plaats van alleen de halve waarheid van de ik-rationaliteit, ontwikkelt het ook een tweede been, namelijk dat van de wij-rationaliteit.

Helaas 'communiceren' economie en burgerschap soms nog (te) weinig met elkaar. In dit artikel kijk ik naar de bijdrage die het economieonderwijs en het burgerschapsonderwijs kunnen leveren bij het vormen van toekomstige generaties, en de synergie die er kan ontstaan als ze goed op elkaar afgestemd worden.

Economische inzichten voor burgerschap

Kennis van de economie kan helpen om de motivaties voor burgerschap in kaart te brengen. Het goede nieuws

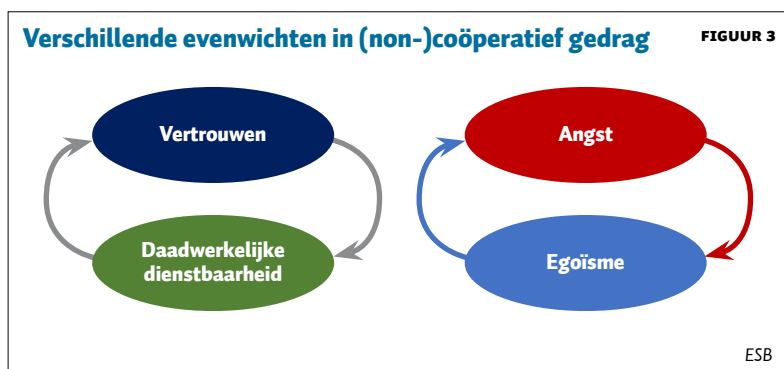
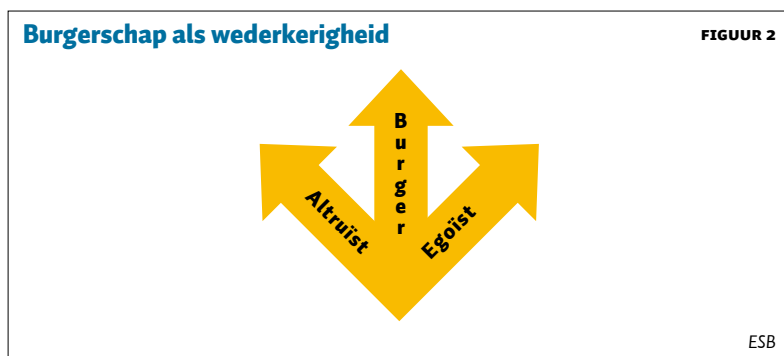
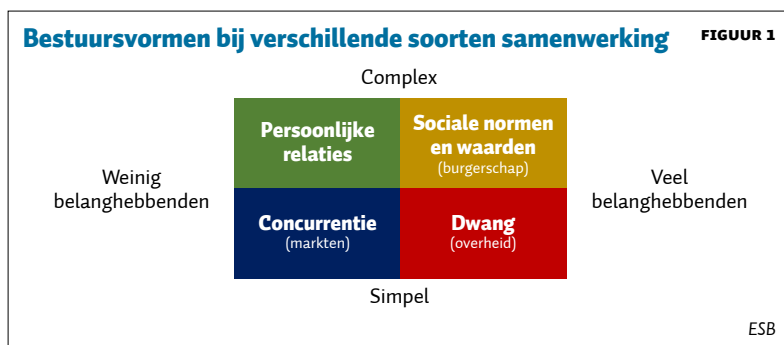
is dat samenwerking waarde schept, en dat alle betrokkenen er daardoor op vooruit kunnen gaan. Samenwerken is waardevol. Maar er zit ook een andere, moeilijke kant aan samenwerken als het om schaarse goederen gaat – namelijk dat iedereen er wat voor op moet geven. Samenwerken is altijd ruilen tussen jou en de rest van de groep: tegenover het ontvangen van iets goeds staat dat je een ander goed moet opgeven. Want alleen zo zorg je dat niet jij alleen maar ook anderen winnen.

Het organiseren van vertrouwen in wederkerigheid is een uitdaging bij een complexe samenwerking, waarbij partijen niet gelijk kunnen oversteken. De partijen die als eerste geven, moeten erop kunnen vertrouwen dat zij later iets terugkrijgen van anderen. De angst om bedrogen en beroofd te worden kan deze partijen doen afzien van samenwerking. Om dat te voorkomen, kunnen de spelregels zo worden aangepast dat de belangen van de kwetsbare partijen beter beschermd worden, zodat ook deze partijen vertrouwen krijgen in wederkerigheid.

De spelregels die kwetsbare partijen beschermen zijn 'instituties'. Figuur 1 laat zien hoe de complexiteit van de samenwerking de aard van de instituties bepaalt. Deze figuur onderscheidt twee dimensies van complexiteit: de complexiteit van de uitgewisselde goederen, en het aantal belanghebbenden. Afhankelijk van combinaties van de twee dimensies ligt de nadruk op een bepaalde institutionele oplossing. De figuur laat zien dat economie over meer dan alleen markten gaat. De markt is maar één van de kwadranten, namelijk het kwadrant links onder, waarin goederen simpel zijn en het aantal belanghebbenden beperkt is.

Het grote aantal belanghebbenden bij collectieve goederen maakt het lastig om wederkerigheid te organiseren. Als elk individu alleen kijkt naar de eigen kosten en eigen opbrengsten van de individuele bijdragen aan het collectieve goed, en daarbij het gedrag van anderen als gegeven aanneemt, dan overtreffen de kosten de opbrengsten. De kosten van het onderhouden van het collectieve goed zijn voor het individu, maar de opbrengsten gaan vooral naar anderen. Vanwege dit gebrek aan wederkerigheid is het moeilijk om samenwerking te realiseren bij het koesteren van collectieve goederen zoals de natuur. Het beschermen van de natuur is daardoor niet alleen een technologische uitdaging, maar vooral een samenwerkingsprobleem. Hiermee bevindt het klimaatprobleem zich in het kwadrant rechtsboven van figuur 1.

Dit artikel is gebaseerd op de rede die Lans Bovenberg hield bij zijn afscheid van Tilburg University op 10 maart j.l.



Burgerschapinzichten in economieonderwijs

Burgerschap kan ook van belang zijn voor de inrichting van het economieonderwijs. Economieonderwijs gaat er namelijk van uit dat mensen ‘meelifers’ zijn: zelfs als iedereen bijdraagt aan een collectief goed zoals de natuur, dan doe jij het niet. Je profiteert dan namelijk wel van het collectieve goed, maar draagt de kosten ervan niet.

Maar wetenschappelijk onderzoek geeft aan dat de meeste mensen geen egoïstische meelifers zijn maar burgers (Fehr en Gächter, 2000; Seabright, 2010). Burgers verschillen van meelifers doordat ze intrinsiek van wederkerigheid houden. Adam Smith, de geestelijke vader van de moderne economie, noemde dit ‘morele gevoelens’. De balans van rechtvaardigheid is niet alleen een middel voor materiële welvaart, maar ook een zelfstandige bron van immateriële welvaart. Burgers zijn tweebenig: ze lopen niet alleen op het been van ‘ontvangen’ maar ook op dat van ‘geven’. Ze ontlenen verbinding en betekenis aan het bijdragen aan de collectiviteiten waar ze zich mee identificeren, en waar ze zich mede verantwoordelijk voor voelen. Met andere woorden: hun welvaart hangt af van niet alleen materiële goederen, maar ook relationele goederen en geestelijke goederen (‘betekenis’). Deze bredere welvaart maakt

personen tot burgers. Terwijl een meelifter het ik-belang voorop zet, hecht een burger ook aan het wij-belang.

Maar burgers zijn niet onvoorwaardelijk altruïstisch, in de zin dat zij altijd rekening houden met de effecten van hun gedrag op anderen. Ze zijn namelijk ‘intrinsiek wederkerig’. Dat wil zeggen dat ze alleen rekening houden met het wij-belang als ze voldoende vertrouwen hebben dat het collectief ook rekening houdt met hun ik-belang. De intrinsieke wederkerigheid van burgers is een derde weg, tussen een pessimistisch en een optimistisch mensbeeld. Aan de rechterkant van figuur 2 staat de egoïstische, opportunistische meelifter uit het economieonderwijs, die het ik-belang altijd verkiest boven het wij-belang. Aan de linkerkant van deze figuur staat de altruïst die juist altijd voor het wij-belang gaat. Tussen de ik-rationaliteit aan de rechterkant en de wij-rationaliteit aan de linkerkant, staat de voorwaardelijke coöperativiteit van intrinsiek wederkerige burgers. Zij zullen samenwerken als ze verwachten dat de anderen dat ook doen, kortom: als ze vertrouwen in een wederkerige dienstbaarheid.

Door deze wederkerige relatie tussen vertrouwen en coöperatief gedrag bestaan er meerdere evenwichten (zie figuur 3). In het zogenoemde coöperatieve evenwicht spant iedereen zich volledig in voor de groep, omdat iedereen vertrouwt op wederkerige dienstbaarheid. Dat vertrouwen wordt ook bevestigd in daadwerkelijk coöperatief gedrag. Maar ook de situatie waarin niemand samenwerkt en iedereen het individuele ik-belang verkiest boven het wij-belang is een evenwicht. In dit zogenoemde niet-coöperatieve evenwicht spant niemand zich in voor elkaar, omdat men elkaar niet vertrouwt. Angst – gebrek aan vertrouwen in samenwerking – wordt dan bevestigd door het daadwerkelijke niet-coöperatieve gedrag. Het bestaan van meerdere evenwichten correspondeert met de menselijke geschiedenis en onze ervaring. Samenwerken is waardevol, maar is vaak moeilijk en lukt niet altijd.

Economieonderwijs maakt minder sociaal

Onderzoek geeft aan dat degenen die economieonderwijs gevolgd hebben minder sociaal zijn (Frank et al., 1993; Ifcher en Zarghamee, 2018). Daarvoor zijn er twee redenen. In de eerste plaats leert het economieonderwijs dat mensen opportunistische meelifers zijn. Bij intrinsiek wederkerige mensen leidt de angst voor beroving die daarvan het gevolg is tot egoïsme: want als anderen niet voor jou zorgen, dan moet je dat zelf doen (zie in figuur 3 de pijl die van ‘angst’ naar ‘egoïsme’ (het zelfzuchtige gedrag) wijst).

In de tweede plaats willen jongeren graag tot de volwassen kudde behoren. Als ze in de economieles leren dat volwassenen geen morele vaardigheden hebben, en altijd het ik-belang zwaarder laten wegen dan het algemene wij-belang, dan zullen jongeren dat amorele gedrag ook gaan weerspiegelen. Met intrinsiek wederkerige burgers heeft egoïstisch gedrag een negatief effect op het sociaal kapitaal van de burgerschapscultuur (zie in figuur 3 de pijl die van ‘egoïsme’ (het niet-coöperatieve gedrag) naar ‘angst’ wijst). Het kan een gehele samenleving van burgers in een vertrouwensval storten, iets wat de mate van samenwerking negatief kan beïnvloeden.

Het onderwijs dat we geven aan middelbare scholieren zou zo veel mogelijk moeten voorkomen dat het zo'n vertrouwensval faciliteert. Om de samenwerking tussen burgers te realiseren is er een cultuur van vertrouwen nodig. De cultuur van vertrouwen in samenwerking is het belangrijkste kapitaal van een samenleving (Acemoglu en Robinson, 2019). Hoe gemakkelijk collectieve goederen tot stand zijn te brengen, hangt af van dat gemeenschappelijke bewustzijn van de burgers die op de betreffende locatie wonen. Hoe groter het sociaal kapitaal, hoe makkelijker het is om collectieve goederen te beschermen.

Sociaal kapitaal is echter kwetsbaar voor negatieve vertrouwensschokken (Bowles, 2016). Een paar partijen die het ik-belang verkiezen boven het wij-belang, kunnen de hele groep besmetten met het virus van wantrouwen. De geest van egoïsme en wantrouwen gaat dan plotseling *viraal*. Door zo'n vertrouwensval kan een heel huishouden van burgers gevangen komen te zitten in een niet-coöperatief evenwicht waarin angst, zelfzucht en armoede regeren. Dat negatieve vertrouwensschokken de samenwerking in een huishouden destabiliseren, doet denken aan de het inzicht van Keynes dat de economie kwetsbaar is voor destabiliserende *animal spirits*, en dat conjunctuurpolitiek een economie kan bevrijden uit een vertrouwensval.

Maatschappelijke vraag naar verandering

Gelukkig zijn er verschillende maatschappelijke ontwikkelingen die het economieonderwijs stimuleren om meer aandacht te besteden aan burgerschap. Zo is er een grotere vraag naar burgerschap vanuit de samenleving. De overheid beschikt namelijk over onvoldoende informatie over de voorkeuren van burgers om te kunnen bepalen welke maatregelen wenselijk zijn en hoe ze haar instrumenten dient aan te passen aan de zich voortdurend wijzigende omstandigheden. Verder ontbeert ze vaak de informatie en de capaciteit om regels en wetten af te dwingen. Daardoor blijven er bij burgers belangenconflicten bestaan tussen het eigen ik-belang en het collectieve wij-belang. Vandaar de grotere vraag naar mensen met morele vaardigheden die met belangenconflicten kunnen omgaan – en die voor het wij-belang durven te kiezen, ook al botst dat met het ik-belang. Scholen kunnen als cultuurdragers medeverantwoordelijkheid nemen voor het stabiliseren en koesteren van het sociaal kapitaal van de samenleving. Ze laten de vorming van onze cultuur niet over aan bedrijven belust op geld, en aan politici belust op macht. We kunnen de culturele software in ons brein updaten, als nieuwe omstandigheden daarom vragen.

Naast de vraag neemt ook het aanbod van morele vaardigheden toe. Door de groei van materiële welvaart kennen jongeren steeds meer waarde toe aan immateriële goederen, zoals verbinding en betekenis. Ook dat stimuleert het economieonderwijs om naast het mensbeeld van de meelifter ook dat van de burger te behandelen.

Aanbevelingen voor economieonderwijs

Het formele eindexamenprogramma voor het economieonderwijs op havo en vwo biedt ruimte voor het relationelere mensbeeld van de burger, gebaseerd op een breder begrip van welvaart. Sterker nog, het dwingt er eigenlijk toe. Het formele curriculum ziet sociale normen namelijk

als stilzwijgende afspraken om externe effecten te internaliseren, en ziet de morele gevoelens die voortkomen uit sociale waarden als manieren om je geloofwaardig te binden aan deze afspraken.

Het veranderen van het economieonderwijs is niet een kwestie van andere formele regels, maar vooral van een andere cultuur – waarbij methodemakers, examenmakers, lerarenopleiders, scholen en leraren aan zet zijn.

Het veranderen van de geest van het economieonderwijs op havo en vwo is echter tevens een coördinatieprobleem. Een enkele partij heeft geen prikkel om te veranderen zolang de andere belanghebbenden dat ook niet doen. Om te voorkomen dat de partijen op elkaar wachten, pleit ik voor geloofwaardige afspraken tussen alle belanghebbenden in het economieonderwijs: examenmakers, uitgever, docenten, docentenopleiders (hbo) en universiteiten. Ook organisaties zoals Our New Economy, die zich richten op vernieuwing van het economisch denken, kunnen hierbij betrokken worden, alsmede leerlingen en studenten verenigd in bewegingen zoals Rethinking Economics. Zo'n convenant verdeelt verantwoordelijkheden over de verschillende belanghebbenden, en communiceert deze *commitments* helder. Het schept een veilige omgeving voor docenten om zich geleidelijk te bekwamen om recht te kunnen doen aan de geest van het formele curriculum. Daarnaast organiseert zo'n afspraak een manier om te rapporteren over de voortgang. Dit opdat de belanghebbenden elkaar kunnen aanspreken op hun beloften, en de afspraken niet alleen mooie woorden blijven, maar verankerd raken in het gemeenschappelijke bewustzijn.

Conclusie

Economie- en burgerschapsonderwijs kunnen elkaar versterken door de kernbegrippen uit de beide disciplines goed op elkaar af te stemmen. Door zich te richten op het economische narratief krijgt het burgerschapsonderwijs stevige normatieve, wetenschappelijke en praktische fundamente. Het burgerschapsnarratief kan dan immers geworteld worden in het pragmatische doel van het scheppen van materiële waarde door samenwerking. Verder zorgt de economische wetenschap ervoor dat burgerschap niet moraliserend wordt, maar verankerd blijft in feitelijk gedrag en in wat mensen daadwerkelijk waarderen. Het burgerschapsonderwijs kan het economieonderwijs waardevolle lessen leren over een relationeel mensbeeld, waarbij brede welvaart een belangrijke rol speelt in de noden van het individu en de maatschappij.

Literatuur

- Acemoglu, D. en J.A. Robinson (2019) *The Narrow corridor: States, societies, and the fate of liberty*. New York: Penguin Press.
- Bowles, S. (2016) *The moral economy: Why good incentives are no substitute for good citizens*. New Haven: Yale University Press. Fehr, E. en S. Gächter (2000) Fairness and retaliation: The economics of reciprocity. *The Journal of Economic Perspectives*, 14(3), 159–181.
- Frank, R.H., T. Gilovich en D.T. Regan (1993) Does studying economics inhibit cooperation? *The Journal of Economic Perspectives*, 7(2), 159–171.
- Ifcher, J. en H. Zarghamee (2018) The rapid evolution of homo economicus: Brief exposure to neoclassical assumptions increases self-interested behavior. *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, 75, 55–65.
- Seabright, P. (2010) *The company of strangers: A natural history of economic life*. Princeton: Princeton University Press.

Aandacht voor duurzaam pensioenbeleggen groeit sneller dan implementatie

De aandacht voor duurzaam beleggen groeit in de pensioenwereld. Besteden pensioenfondsen hier zelf ook toenemende aandacht aan in hun verantwoording, en leidt dit ook tot meer implementatie van duurzame beleggingsstrategieën? Een analyse van een kleine 1.000 jaarverslagen van pensioenfondsen.

IN HET KORT

- De toename in de aandacht voor duurzaam beleggen is groter dan de toename in de implementatie.
- De omvang van een pensioenfonds vergroot zowel de aandacht voor, als de implementatie van duurzaam beleggen.
- Het Convenant IVBM Pensioenfondsen vergroot wel de aandacht voor, maar niet de implementatie van duurzaam beleggen.

ROB BAUER

Hoogleraar aan de Universiteit Maastricht

DIRK BROEDERS

Hoogleraar aan de Universiteit Maastricht en senior risk manager bij De Nederlandsche Bank (DNB)

ANNICK VAN OOL

Promovendus aan de Universiteit Maastricht en beleidsmedewerker financiële stabiliteit bij DNB

Dit artikel is gebaseerd op het onderzoek van Bauer et al. (2023)

Pensioenfondsen ondervinden druk van buitenaf om duurzaam te beleggen en zijn zich ervan bewust dat de negatieve gevolgen van hun beleggingen reputatieschade veroorzaken. Bovendien hebben de meeste pensioendeelnemers een voorkeur voor duurzame beleggingen, zelfs wanneer dit ten koste gaat van financieel rendement (Delsen en Lehr, 2019; Bauer et al., 2021). De druk om duurzaam te beleggen kan ook komen van benchmarking ten opzichte van andere pensioenfondsen. Zo wordt in de benchmark ‘Verantwoord Beleggen’, van de Vereniging van Beleggers voor Duurzame Ontwikkeling het duurzaam beleggen van de vijftig grootste pensioenfondsen in Nederland vergeleken (VBDO, 2021). Verder geldt er voor pensioenfondsen een wettelijk kader voor duurzaam beleggen.

Pensioenfondsen zijn, als langetermijnbelegger, in een uitstekende positie om een positieve impact te hebben op milieu, maatschappij en governance (kortweg ESG, van Environmental, Social and Governance), door daartoe hun kapitaal en invloed als aandeelhouder aan te wenden. Verder groeit het besef dat ESG-factoren bronnen van financieel risico zijn, die van invloed zijn op de veerkracht van pensioenfondsen (DNB, 2018).

Ondanks deze motieven is er maar weinig bekend over de concrete vormgeving van het duurzame beleggingsbeleid van Nederlandse pensioenfondsen, en over welke fac-

toren hierop van invloed zijn. Om hier een beter zicht op te krijgen, analyseren we wat de pensioenfondsen in hun jaarverslag schrijven over duurzaam beleggen. Daarbij gebruiken we *natural language processing*-technieken om de teksten te analyseren.

Wet- en regelgeving en convenant

In de Pensioenwet staat dat het bestuur het vermogen van het pensioenfonds uitsluitend belegt in het belang van de aanspraak- en pensioengerechtigden. Dit is de zogenaamde *prudent person*-regel (Maatman en Huijzer, 2019). Deze regel is een open norm en bevat geen kwantitatieve beleggingsrestricties, met een enkele uitzondering – zoals een verbod op het investeren van meer dan vijf procent van het fondsvermogen in de bijdragende onderneming. Ten aanzien van duurzaam beleggen is er verder sinds 2013 een verbod van kracht op beleggingen in fabrikanten van clustermunie.

Daarnaast bepaalt de Pensioenwet dat een pensioenfonds in het jaarverslag vermeldt op welke wijze er in het beleggingsbeleid rekening wordt gehouden met milieu en klimaat, mensenrechten en sociale verhoudingen.

Vanaf maart 2021 gelden er aanvullende eisen, voortvloeiend uit de Europese *Sustainable Finance Disclosure Regulation*, met betrekking tot het verstrekken van informatie over duurzaam beleggen. Pensioenfondsen moeten uitleggen in hoeverre zij ESG-risico’s integreren in hun beleggingsproces. En bovendien moeten ze aangeven of ze rekening houden met de negatieve gevolgen van beleggingsbeslissingen voor ESG-factoren.

Naast de wettelijke eisen zijn er ook vrijwillige initiatieven om duurzaam beleggen te stimuleren. In dit artikel richten we ons op één specifiek initiatief dat veel Nederlandse pensioenfondsen hebben omarmd: het Convenant Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Beleggen Pensioenfondsen (hierna kortweg ‘het convenant’; IMVB, 2018). Het convenant startte met een intentieverklaring die in maart 2017 door 40 pensioenfondsen werd ondertekend. Vervolgens ondertekenden 73 pensioenfondsen het convenant eind 2018, en per eind 2021 hadden totaal 87 pensioenfondsen het convenant ondertekend (bron: www.imvoconvenanten.nl).

Het doel van het convenant is om aan ESG gerelateerde risico’s vast te stellen, te prioriteren en te mitigeren. De pensioenfondsen die aan dit convenant deelnemen, maken gezamenlijke afspraken met de overheid, de niet-gouver-

nementele organisaties en de vakbonden over de integratie van ESG-criteria in het beleggingsbeleid, uitbesteding van het vermogensbeheer, monitoring en rapportage. Zo geven de ondertekenaars uitleg over hoe duurzaamheid is geïntegreerd in de verschillende vermogensklassen waarin het pensioenfonds belegt. Bovendien geeft het pensioenfonds uitleg over het stembeleid op aandeelhoudersvergaderingen, en bij de dialoog (engagement) met de bedrijven waarin het belegt. Ook verstrekt het pensioenfonds informatie over welke bedrijven er zijn uitgesloten en om welke reden.

Tekstanalyse

Wat pensioenfondsen daadwerkelijk doen op het vlak van duurzaam beleggen, vergt een diepgaande analyse van hun beleid. We hanteren daartoe een innovatieve machinelearning-aanpak voor tekstuele analyse met behulp van geavanceerde natural language processing-technieken.

Voor de tekstanalyse verzamelen we allereerst de jaarverslagen van een groot deel van de Nederlandse pensioenfondsen van 2016 tot en met 2021 met behulp van *webscraping* (zie Bauer et al. (2023) voor meer uitleg). Vervolgens extraheren we met behulp van machinelearning alle naar duurzaamheid verwijzende zinnen door een combinatie van een op regels gebaseerde aanpak en een classificatie-aanpak. In de classificatie-aanpak gebruiken we een getraind neurale netwerkmodel genaamd BERT, dat herkent of een zin gerelateerd is aan duurzaam beleggen of niet (Devlin et al., 2019).

In de analyse maken we gebruik van kwalitatieve gegevens uit jaarverslagen en beleggingsverklaringen van 160 Nederlandse pensioenfondsen uit de periode 2016–2021. Zij bezaten eind 2021 98 procent van het totale pensioenvermogen van pensioenfondsen in Nederland. We gebruiken daarnaast ook de verklaring inzake de beleggingsbeginselen om de overtuigingen te achterhalen van een pensioenfonds over de rendement-risicoverhouding van duurzame beleggingen.

Duurzaamheidsmaatstaven

We brengen het duurzame beleggingsbeleid in kaart via twee dimensies: *aandacht* en *implementatie*.

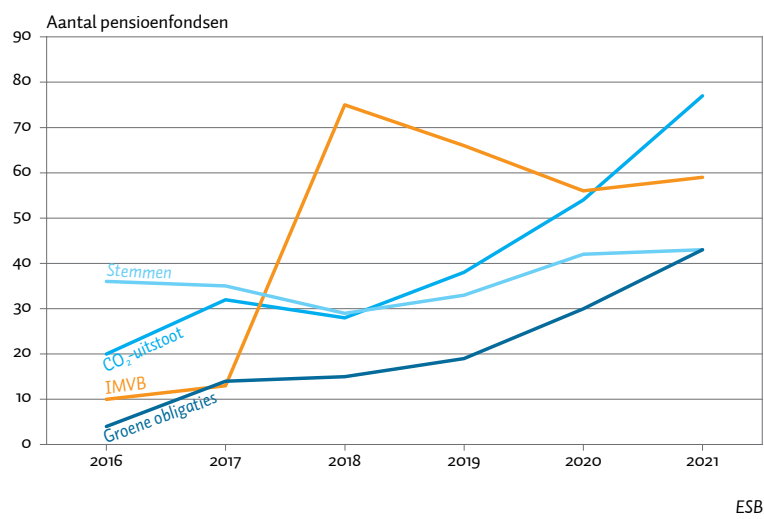
Maatstaven voor aandacht

De hoeveelheid aandacht die pensioenfondsen in het jaarverslag besteden aan duurzaam beleggen, meten we aan de hand van drie maatstaven: intensiteit, spectrum en specificiteit. ‘Intensiteit’ kwantificeert de aandacht die een pensioenfonds geeft aan duurzaam beleggen door te berekenen welk deel van het jaarverslag er aan duurzaam beleggen wordt besteed. Dit doen we door het aantal naar duurzaamheid verwijzende zinnen in het jaarverslag te delen door het totale aantal zinnen.

‘Spectrum’ meet het aantal duurzaamheidsonderwerpen dat in het jaarverslag aan bod komt. We construeren een spectrum van duurzame onderwerpen door een *topic modelling*-techniek toe te passen op de dataset van alle naar duurzaamheid verwijzende zinnen (Grootendorst, 2022). De tool, genaamd BERTopic, genereert 27 relevante onderwerpen, die onder andere bestaan uit duurzame beleggingsstrategieën, beleggingen die worden uitgesloten en duurzaamheidsinitiatieven.

Ontwikkeling van enkele duurzame thema's over de tijd

FIGUUR 1



Vijf strategieën voor duurzame beleggen

KADER 1

Bij *uitsluiting* belegt een pensioenfonds niet in bedrijven met een negatieve ESG-impact. Menig pensioenfonds sluit bedrijven in bepaalde industrieën uit, zoals de tabaks- en de kernwapenindustrie. Pensioenfondsen staan de laatste tijd onder druk om ook producenten van fossiele brandstoffen uit te sluiten. Een voordeel van uitsluiting is dat het pensioenfonds kapitaal wegneemt bij beleggingen met een negatieve ESG-impact, en dit kan verschuiven naar beleggingen met een positieve impact. Een nadeel is dat het de mogelijkheid wegneemt om de besluitvorming van bedrijven te beïnvloeden. De tweede strategie is het *integreren* van ESG-criteria in het beleggingsproces. Bij het bepalen van het strategische beleggingsbeleid wordt daartoe financiële informatie aangevuld met duurzaamheidsinformatie. Een voordeel is dat een pensioenfonds hiermee beter kan aansluiten bij de Sustainable Development Goals (SDG's). Een nadeel is de impact op het verwachte financiële rendement, en dat het risico van de beleggingsportefeuille ongewis is (Bauer, 2022).

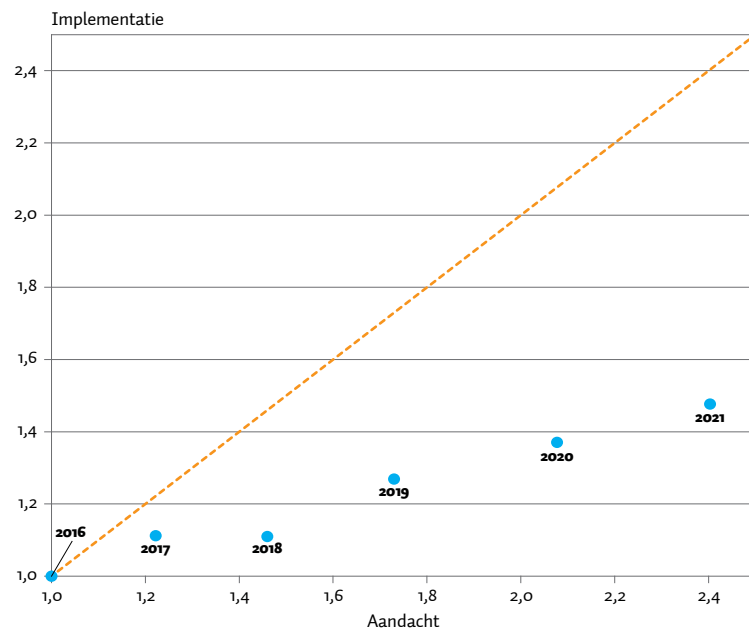
Een derde strategie is de *screening* of het selecteren van investeringen op basis van ESG-criteria. Zo worden bepaalde bedrijven te veel of te weinig gewogen ten opzichte van een benchmark op basis van hun positieve ESG-prestaties aangaande branchegenoten (*best-in-class*) of wat betreft de markt (*best-in-universe*). De vierde en vijfde strategie zijn twee soorten *engagement* waarbij pensioenfondsen, vanuit hun rol als aandeelhouder, de besluitvorming van bedrijven trachten te beïnvloeden. Het publieke engagement betreft het stemmen op of het indienen dan wel steunen van voorstellen bij aandeelhoudersvergaderingen. Bij het private engagement gaat het pensioenfonds rechtstreeks de dialoog aan met de bedrijven waar het in belegt – via vergaderingen, brieven of anderszins (Bauer et al., 2022). Naast engagement op individuele basis slaan institutionele beleggers steeds meer de handen ineen, en gaan ze als groep in gesprek met bedrijven. Dit met als doel om meer impact te krijgen.

Figuur 1 laat zien hoeveel pensioenfondsen een aantal van die onderwerpen gedurende de loop van de tijd bespreken in hun jaarverslag. Daaruit blijkt bijvoorbeeld dat de aandacht voor het onderwerp ‘groene obligaties’ aanzienlijk is toegenomen: in 2016 bespraken slechts vier pensioenfondsen dit onderwerp, versus veertig pensioenfondsen in 2021. Bovendien laat de figuur zien dat pensioenfondsen het convenant in 2018 het meest hebben besproken, hetgeen voor de hand ligt aangezien het convenant in dat jaar van start ging. De aandacht voor ESG-onderwerpen bij het stemmen op aandeelhoudersvergaderingen blijft relatief stabiel over de tijd.

‘Specificiteit’ meet het aantal alinea's in een jaarverslag die details bevatten van acties die specifiek zijn voor

Index voor aandacht versus implementatie

FIGUUR 2



Noot: De index van aandacht is een genormaliseerd, gelijk-gewogen gemiddelde van de drie aandachtsmaatstaven: intensiteit, spectrum en specificiteit. De index van implementatie is een genormaliseerd gelijk-gewogen gemiddelde van de twee implementatie-maatstaven: variëteit en scope. Beide indices beginnen bij de normalisatie op 1.

ESB

het pensioenfonds, van gedetailleerde prestatie-informatie, of van tastbare en verifieerbare doelen die door het pensioenfonds zijn vastgesteld met betrekking tot duurzaam beleggen (Bingler et al., 2022). We gebruiken een classificatie-aanpak om te bepalen welke naar duurzaamheid verwijzende alinea's specifiek zijn.

Maatstaven voor implementatie

De mate van de implementatie van duurzaam beleggen brengen we in kaart aan de hand van twee maatstaven: *variëteit* en *scope*.

'Variëteit' telt het aantal concrete duurzame-beleggingsstrategieën dat een pensioenfonds implementeert. In het onderzoek onderscheiden we vijf strategieën: uitsluiting, integratie, screening, publiek engagement en privaat engagement (kader 1). Uiteraard is het mogelijk dat een pensioenfonds meerdere van deze strategieën naast elkaar toepast.

De maatstaf 'scope' voor implementatie drukt ten slotte het percentage van de beleggingsportefeuille uit, dat valt onder het duurzame beleggingsbeleid van een pensioenfonds. Pensioenfondsen beleggen in verschillende vermogensklassen, en kunnen per klasse een al dan niet duurzaam beleid voeren. We onderscheiden de volgende klassen: aandelen, bedrijfsobligaties, staatsobligaties, onroerend goed, infrastructuur, private equity en hypotheek.

We zien dat pensioenfondsen met name in aandelenportefeuilles duurzame strategieën toepassen.

Effect van pensioenfondskennmerken op duurzaamheidsmaatstaven

TABEL 1

Variabele	Aandacht			Implementatie	
	Intensiteit	Spectrum	Specificiteit	Variëteit	Scope
Log(totaal beleggingen)	0,004***	1,352***	2,119***	0,309***	0,0506***
Dekkingsgraad	0,000	-1,778	-4,432	-0,287	-0,313
Duratie verplichtingen	0,000	0,014	-0,020	0,017	0,004
Aandeel vrouwelijke bestuurders	-0,002	0,278	0,671	0,495	0,096
Gemiddelde termijn bestuurders	-0,000	-0,135**	0,008	-0,057**	0,001
Positief overtuiging rendement-risico-verhouding duurzaam beleggen	0,008**	1,275**	3,201*	0,151	0,069
R ²	0,337	0,440	0,301	0,227	0,127

*/**/** Significant op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau. N=960

ESB

Aandacht versus implementatie

Om de ontwikkeling in de tijd te schetsen, construeren we indices voor aandacht en voor implementatie. In de loop van de tijd neemt zowel de aandacht als de implementatie toe (figuur 2). Opvallend is wel dat de gemiddelde toename in aandacht voor duurzaam beleggen groter is dan de gemiddelde toename van de implementatie. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de aandacht voor duurzaam beleggen meer aansluit bij de doelen en wensen van een pensioenfonds, maar dat het enige tijd duurt om een duurzame-beleggingsstrategie echt om te zetten in beleid en te operationaliseren.

Met een regressieanalyse onderzoeken we welke invloed de verschillende karaktereigenschappen van pensioenfondsen hebben op de aandacht voor en implementatie van duurzaam beleggen.

Grote pensioenfondsen scoren hoger op alle vijf de duurzaamheidsmaatstaven dan de kleine pensioenfondsen (tabel 1). Mogelijk hebben grotere pensioenfondsen meer capaciteit en schaalvoordelen om het duurzaam beleggen in te voeren (Sievänen et al., 2013). Grote pensioenfondsen ervaren ook meer maatschappelijke druk. Er zijn verschillende recente voorbeelden van demonstraties die grote pensioenfondsen onder druk zetten om uit de fossiele brandstoffen te stappen.

Daarnaast vinden we dat een positieve overtuiging over de rendement-risicoverhouding van duurzaam beleggen ook een positief effect heeft op de aandacht voor duurzaam beleggen – maar niet op de implementatie van duurzaam beleggen. De positieve coëfficiënt 0,008 voor de intensiteitsmaatstaf geeft aan dat een pensioenfonds, met een positieve overtuiging over de rendement-risicoverhouding

Effect van pensioenfondskennmerken op ondertekenen convenant

TABEL 2

Variabele	Kans op ondertekenen
Log(totaal beleggingen)	0,673***
Dekkingsgraad	-1,389
Duratie verplichtingen	-0,004
Aandeel vrouwelijke bestuurders	1,649*
Gemiddelde termijn bestuurders	-0,033
Positief overtuiging rendement-risicoverhouding duurzaam beleggen	0,685**
R ²	0,405

*/**/** Significant op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau. N=160

ESB

van het duurzaam beleggen, gemiddeld 0,8 procentpunt van het jaarverslag extra besteedt aan duurzaam beleggen. Dit effect lijkt op het eerste oog klein, maar met een gemiddelde intensiteit van twee procent is dit effect substantieel.

Rol convenant

Tabel 2 toont voor verschillende pensioenfondsenkenmerken de regressiecoëfficiënten op de kans dat het pensioenfonds het convenant ondertekent. We zien dat grote pensioenfondsen meer geneigd zijn om het te ondertekenen. Ook pensioenfondsen met meer vrouwelijke bestuurders, of die met een positieve overtuiging over de rendement-risicoverhouding van duurzaam beleggen, zullen het convenant eerder ondertekenen, al is de statistische significantie minder sterk. Het effect van vrouwelijke bestuurders is in lijn met de corporate-finance-literatuur waaruit blijkt dat vrouwelijke bestuurders een positief effect hebben op ESG-performance (Velte, 2016).

Tabel 3 toont de coëfficiënten van een *difference-in-differences*-regressie voor de impact van het ondertekenen van het convenant, op de aandacht voor en implementatie van duurzaam beleggen. De regressiecoëfficiënten van *IMVB* laten zien dat, hoewel het ondertekenen van het convenant de aandacht voor duurzaam beleggen vergroot, er geen effect is op de implementatie van duurzaam beleggen. De coëfficiënt van *Ondertekenaar* laat zien dat de mate van implementatie bij ondertekenaars al hoger is vóór het ondertekenen in vergelijking met pensioenfondsen die het convenant niet ondertekenen.

Conclusie en beleidsoverwegingen

De aandacht voor duurzaam beleggen groeit sneller dan de implementatie ervan. Dit kan komen omdat het enige tijd kost om vanuit aandacht eerst een beleid te ontwikkelen, en dit vervolgens door te voeren. Ook kan het komen omdat pensioenfondsen hun duurzaamheidsbeleid willen verbeteren en er daarom over schrijven, maar dat ze nog zoekende zijn naar hoe ze het willen implementeren.

De ondertekening van het convenant vergroot de aandacht voor duurzaam beleggen in het jaarverslag. Het is echter opmerkelijk dat de ondertekening van het convenant de implementatie van duurzaam beleggen gemiddeld genomen niet versnelt. De monitoringcommissie van het convenant constateerde dus in 2021 terecht dat de ondertekenaars een inhaalslag moeten maken bij de uitvoering van de afspraken van het convenant (IMVB, 2021). Dus er is werk aan de winkel.

Effect van ondertekenen convenant op aandacht en implementatie duurzaam beleggen TABEL 3

	Aandacht	Implementatie
IMVB	0,546***	0,005
Ondertekenaar	-0,101	0,257*
R ²	0,449	0,200

*/*** Significant op respectievelijk tien- en eenprocentniveau

Noot: N = 472; 'IMVB' is een dummy-variabele voor ondertekenaars nadat ze het convenant hebben ondertekend, en 'ondertekenaar' is een dummyvariabele voor de ondertekenaars van het convenant. De pensioenfondsenkenmerken zijn in deze regressie meegenomen als controlevariabelen.

ESB

Literatuur

- Bauer, R. (2022) The future of responsible investing. *Vba Journaal*, 37(150), 8–14. Te vinden op cfavba.nl.
- Bauer, R., D. Broeders en A. van Ool (2023) *Walk the green talk? A textual analysis of pension funds' disclosures of sustainable investing*. DNB Working Paper, 770.
- Bauer, R., J. Derwall en C. Tissen (2022) *Private shareholder engagements on material ESG issues*. SSRN Working Paper, 25 juli.
- Bauer, R., T. Ruof en P. Smeets (2021) Get real! Individuals prefer more sustainable investments. *The Review of Financial Studies*, 34(8), 3976–4043.
- Bingler, J.A., M. Kraus, M. Leippold en N. Webersinke (2022) Cheap talk and cherry-picking: What ClimateBert has to say on corporate climate risk disclosures. *Finance Research Letters*, 47(B), 102776.
- Delsen, L. en A. Lehr (2019) Value matters or values matter? An analysis of heterogeneity in preferences for sustainable investments. *Journal of Sustainable Finance & Investment*, 9(3), 240–261.
- Devlin, J., M.W. Chang, K. Lee en K. Toutanova. (2019) Bert: Pre-training of deep bidirectional transformers for language understanding. *Proceedings of NAACL-HLT*. Te vinden op aclanthology.org.
- DNB (2018) *An energy transition risk stress test for the financial system of the Netherlands*. DNB Occasional Studies, 16-7.
- Grootendorst, M. (2022) *BERTopic: Neural topic modeling with a class-based TF-IDF procedure*. Te vinden op arxiv.org.
- IMVB (2018) *Dutch pension funds agreement on responsible investment*. Te vinden op www.imvoconvenanten.nl.
- IMVB (2021) *Tweede voortgangsmeting monitoringcommissie IMVB convenant pensioenfondsen*. IMVB Rapport, december. Te vinden op www.imvoconvenanten.nl.
- Maatman, R. en E.M.T. Huijzer (2019) 15 years of the prudent person rule: Pension funds, ESG factors and sustainable investing. In: F.E.J. Beekhoven van den Boezem, C.J.H. Jansen en B.A. Schuijling (red.), *Sustainability and financial markets*. Deventer: Wolters Kluwer, p. 255–285.
- Sievänen, R., H. Rita en B. Scholtens (2013) The drivers of responsible investment: The case of European pension funds. *Journal of Business Ethics*, 117(1), 137–151.
- VBDO (2021) *Benchmark on responsible investment by pension funds in the Netherlands 2021*. Vereniging van Beleggers voor Duurzame Ontwikkeling
- Velte, P. (2016) Women on management board and ESG performance. *Journal of Global Responsibility*, 7(1), 98–109.

Benut ‘brede welvaart’ voor beter beleid

Bij het Ministerie van Financiën wordt het brede welvaartspectief geïntegreerd in de begroting, en de vakministeries gebruiken het in de beleidsvoorbereiding. Deze plek in de begrotingscyclus blijft ook van belang na deze kabinetsperiode.

IN HET KORT

- De toegevoegde waarde van ‘brede welvaart’ zit in de overkoepelende blik; juist de nadruk op samenhang is relevant.
- Het brede welvaartspectief kan beleidsadvies verrijken, maar de keuzes moeten aan de politiek worden overgelaten.

JESSICA DE VLIAGER

Beleidsmedewerker
bij het Ministerie van
Financiën

SJORS VAN WICKEREN

Beleidsmedewerker
bij het Ministerie van
Financiën

De aandacht voor het brede welvaartspectief groeit de laatste jaren, zowel in de wetenschap als bij beleidsmakers. En terecht: het is waardevol dat er in beleidsanalyses meer systematisch aandacht komt voor de factoren naast financieel-economische gegevens zoals het bruto binnenlands product. Het Ministerie van Financiën heeft de afgelopen periode stappen gezet om ‘brede welvaart’ te integreren in de begrotingscyclus, bijvoorbeeld door het expliciet uit te werken in de Miljoenennota (MinFin, 2022).

Ambtelijke beleidsmakers vormen bij de toepassing van het brede welvaartspectief de brug tussen theorie en praktijk: zij faciliteren het politieke gesprek en de daarbij te maken keuzes. In verschillende bijdragen in *ESB* is het welvaartspectief theoretisch uitgewerkt, zoals in het *ESB*-dossier *Metten van Welvaart* (*ESB*, 2019). Tegelijkertijd blijkt het vanuit het abstracte theoretische kader voor beleidsmakers doorgaans nog moeilijk om het perspectief toe te passen, zie ook het *ESB*-dossier *Sturen op welvaart* (*ESB*, 2021). Denk bijvoorbeeld aan de weging of prioritering van indicatoren en het maken van afwegingen over subjectieve en objectieve indicatoren.

Met de recente val van het kabinet is het aan een volgend kabinet om de keuzes te maken hoe de toepassing van het brede welvaartspectief in beleid precies zal worden voortgezet. Het draagvlak om op deze weg verder te gaan is in ieder geval groot. Zo hebben de Studiegroep Begrotingsruimte, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer geadviseerd om het brede welvaartspectief in het beleid en de begrotingen te betrekken (Studiegroep Begrotingsruimte, 2020; Raad van State, 2021; Algemene Rekenkamer, 2022). Ook heeft de Tweede Kamer (2021; 2022) middels moties opgeroepen om ‘brede welvaart’ een centrale plaats in de begrotings- en verantwoordingscyclus te geven.

Dit artikel bespreekt drie lessen bij het toepassen van het brede welvaartspectief tot nu toe. Deze lessen zijn getrokken op basis van de huidige beleidspraktijk bij het Ministerie van Financiën, en dienen om het gesprek over ‘brede welvaart’ in beleid verder te voeren en vorm te geven.

Richt beleid niet op één of enkele indicatoren

Het brede welvaartspectief maakt het mogelijk om overkoepelend naar beleid te kijken. Beleid en de uitvoering van beleid is veelal in handen van een specifiek departement, wat zou kunnen zorgen voor verkokering van beleid. Door meer aandacht te besteden aan brede welvaartseffecten en het meten daarvan, ontstaat er een stimulans om overkoepelend naar beleid te kijken. Door de aandacht voor de samenhang tussen beleidsterreinen worden afrielen en synergieën goed zichtbaar en kunnen er betere beleidskeuzes worden gemaakt.

Een te grote hoeveelheid indicatoren kan beleidsadvies ingewikkelder maken, want het is in de praktijk vaak niet mogelijk overal aandacht voor te hebben. Tegelijkertijd, als je slechts naar enkele indicatoren zou kijken bij een beleidsvraagstuk, bestaat er het risico dat de nadruk komt te liggen op het specifiek verhogen van deze indicator, eventueel tot aan een bepaalde grenswaarde.

Op sommige beleidsterreinen, zoals het tegengaan van klimaatverandering, kan het overigens wel logisch zijn om op een indicator te sturen (de CO₂-uitstoot), en hoeft dat niet direct afbreuk te doen aan het overkoepelend nadenken over beleid. Ook hier is een breder perspectief echter van waarde. De focus op CO₂-uitstoot betekent snel dat neveneffecten van beleid, zoals mogelijke andere positieve milieu-effecten, niet worden meegenomen. Ook hier kan het dus zinvol zijn om breder te kijken naar effecten van klimaatbeleid, zoals op het reduceren van stikstof of het verbeteren van de lucht-, grond- en waterkwaliteit. Ook kan er worden gedacht aan economische effecten van klimaatbeleid, bijvoorbeeld op bedrijfskosten, werkgelegenheid of innovatie.

Bij het toepassen van het brede welvaartspectief is het wenselijk om altijd een dergelijke brede blik te waarborgen. Juist de nadruk op de samenhang maakt het welvaartsdenken van toegevoegde waarde.

Beperkt beïnvloedbaar

Van belang is ook om te realiseren dat, hoewel we het er veel over hebben, het daadwerkelijk sturen op het vergroten van de welvaart in de praktijk niet altijd mogelijk en/of wenselijk is. De overheid speelt bijvoorbeeld een rol in de gezondheid van mensen door gezondheidszorg te financie-



ren en te verbeteren, maar externe gebeurtenissen en eigen keuzes van mensen hebben ook invloed op die gezondheid. Overheidsbeleid draagt in zijn algemeenheid bij aan brede indicatoren zoals de gezondheid of het geluk van mensen. Daarnaast kan de overheid randvoorwaarden scheppen die relevant zijn om tot een gelukkig leven te komen, terwijl mensen tegelijkertijd op basis van vrijheid hun leven vorm kunnen geven (Jacobs, 2021; Van Bavel et al., 2022; Robeyns, 2022; Vollebergh, 2023).

Ook speelt bij het maken van keuzes op basis van een welvaartsanalyse schaarste altijd een rol (Jacobs, 2021). Zo zijn de financiële middelen van de overheid begrensd; gedegen financieel beleid moet een randvoorwaarde zijn voor beslissingen over brede welvaart. Er bestaan ook andere restricties, bijvoorbeeld als het gaat om de uitvoeringscapaciteit van de overheid. Er is dus niet alleen een brede 'sociale welvaartsfunctie' (het doel dat de overheid nastreeft), maar ook een brede 'budgetrestrictie' (de restricties die de overheid daarbij ondervindt). Niet alles is mogelijk en het brede welvaartspectief kan helpen om de publieke doelen, alsmede de restricties, in samenhang te bekijken zodat kan worden bepaald waar wel en niet op wordt ingezet.

Keuzes aan de politiek

Het integreren van het brede welvaartspectief in beleid moet er niet toe leiden dat beleidsmakers politieke keuzes beïnvloeden, en daarmee op de stoel van de politiek gaan zitten. De overheid maakt altijd al beleid gericht op de welvaart en het welzijn van mensen, en het zijn de politici die hierbij stem geven aan de belangen en meningen van de kiezers die zij vertegenwoordigen.

Het meten van en rapporteren over 'brede welvaart' beoogt politici te helpen door hen beter te informeren en door een integrale afweging te faciliteren. Het brede welvaartspectief roept immers vragen op zoals: In wat voor land willen wij leven, nu en op de langere termijn? Wat kan de overheid daadwerkelijk doen om al daar te komen?

Wil de politiek (bij)sturen na een beter inzicht in de brede welvaartseffecten van beleid, dan kan dit goed met het onafhankelijke instrumentarium van de planbureaus en andere wetenschappelijke en onafhankelijke analyses. Hierbij kan de politiek ook richting geven via een visie op welvaart, en door het stellen van prioriteiten erbinnen. Zo ontstaat de ontwikkeling van het begrip 'brede welvaart' in een samenspel van wetenschap, politiek en beleid.

Gemaakte stappen in de toepassing

Het inmiddels demissionaire kabinet heeft een stap gezet om het brede welvaartspectief een plek te geven in

begrotingen door in de Miljoenennota 2023 zeven prioriteiten op het gebied van 'brede welvaart' te formuleren, en om in te gaan op het beleid dat het voert om hieraan invulling te geven (Rijksoverheid, 2022). Ook het Financieel Jaarverslag van het Rijk (Rijksoverheid, 2023), waarin het kabinet traditioneel op de financiële resultaten van het vorige begrotingsjaar reflecteert, bevat nu gegevens over de ontwikkeling van de bredere welvaart – in lijn met de Monitor Brede Welvaart en SDG's (*sustainable development goals*) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2022). Daarnaast worden op Prinsjesdag dit jaar in samenwerking met het CBS factsheets gepubliceerd met data op het gebied van 'brede welvaart' voor de begrotingen van alle individuele ministeries, waarbij nieuwe indicatoren zijn meegenomen.

Uit deze stappen blijkt de toegevoegde waarde van het brede welvaartsbegrip. De komende jaren worden er ongetwijfeld verdere stappen gezet bij de toepassing van het perspectief onder beleidsmakers, mede met behulp van de ontwikkeling van het analyse-instrumentarium van de planbureaus. Er bestaat namelijk een breed draagvlak in de politiek en bij beleidsmakers om het brede welvaartspectief een consistente, vaste plek in de begrotingscyclus te geven, ook voorbij deze kabinetsperiode. Dit is een plek die het verdient.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2022) *Staat van de rijksverantwoording 2022*. Algemene Rekenkamer Document, 11 mei.
- Bavel, B. van, S. Hardeman, R. Philips et al. (2022) *Capaciteitenbenadering biedt goede basis voor meten van welvaart*. ESB, 107(4808), 168–171.
- CBS (2022) *Monitor brede welvaart & de sustainable development goals 2022*. CBS Publicatie, 19 mei.
- ESB (2019) *Meten van brede welvaart*. ESB Dossier, 104(4772S).
- ESB (2021) *Sturen op welvaart*. ESB Dossier, 106(4800S).
- Jacobs, B. (2021) *Het beleidsdebat over welvaart mist theoretische fundering*. ESB, 106(4800S), 35–39.
- MinFin (2022) *Kamerbrief brede welvaart in de begrotingscyclus, 2022-0000135221*, 23 mei.
- Raad van State (2021) *Advies Miljoenennota 2022 en rapportage begrotingstoezicht 2021*, 21 september.
- Rijksoverheid (2022) *Miljoenennota 2023*, 20 september.
- Rijksoverheid (2023) *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022*, 17 mei.
- Robeyns, I. (2022) *Zo ga je om met normativiteit bij welvaartsmeting*. ESB, 107(4808), 172–174.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2020) *Koers bepalen: Kiezen in tijden van budgettaire krapte*. Ministerie van Financiën, Advies 16e Studiegroep Begrotingsruimte, oktober. Te vinden op www.rijksfinancien.nl.
- Vollebergh, H. (2023) *Verbind meten van welvaart expliciet aan maatschappelijke doelen*. ESB, 108(4820), 178–181.

Risicodeling in eurozone moet gepaard gaan met gemeenschappelijk beleid

In reactie op de diverse crises zijn er elementen in de eurozone geïntroduceerd waarbij risico's worden gedeeld tussen de lidstaten. De overdracht van beleidsvrijheid heeft echter geen gelijke tred gehouden. Dat kan risico's met zich mee brengen voor de economische en financiële stabiliteit. Daarom zouden Nederland en andere eurolanden nu goed moeten nadenken over hoe de schokbestendigheid van de muntunie te versterken.

IN HET KORT

- Er zijn tussen de eurolanden grote verschillen in begrotingsruimte, automatische stabilisatoren en economisch beleid.
- Herziening van het huidige governance model van de eurozone is nodig om de schokbestendigheid van de eurozone te versterken.
- Er zijn twee stabiele uitkomsten mogelijk: eigen verantwoordelijkheid, of Europese harmonisatie en risicodeling.

YENTL STUTTERHEIM
Beleidsmedewerker
bij het Ministerie van
Financiën (MinFin)

TOEP VAN DIJK
Plaatsvervangend
clusterhoofd bij
MinFin

JASPER DE JONG
Coördinerend
beleidsmedewerker
bij MinFin

Door de economische en financiële verwevenheid tussen eurolanden is het voor de eurozone als geheel belangrijk dat economische schokken worden opgevangen. Dit proces wordt echter bemoeilijkt door economische en financiële verschillen tussen lidstaten.

De verschillende economische structuren en kenmerken vertaalt zich onder andere in de mate waarin lidstaten geraakt worden door economische schokken – zoals de financiële crisis, eurocrisis, coronacrisis of energiecrisis – en, vervolgens, hoe lidstaten zich na een schok herstellen.

In figuur 1a is te zien dat het conjuncturele effect van schokken dikwijls symmetrisch is. Lidstaten bevinden zich veelal gelijktijdig in hoogconjunctuur (een positieve outputgap) of laagconjunctuur (een negatieve outputgap).

Tijdens crises worden de verschillen in de economische stand tussen individuele lidstaten echter groter doordat de de omvang en de duur (herstelperiode) van de schokken per land verschilt. Figuur 1b laat zien dat de standaarddeviatie van de outputgaps hoger is rondom crises.

Het is daarom de vraag of de eurozone – met de huidige governance van regelgeving en instituties – klaar is voor een volgende crisis. Zo liep het verschil in rente tussen Duitse en Italiaanse staatsobligaties afgelopen zomer weer op. Dit laat

zien dat financiële markten nog altijd bezorgd zijn over de schuldhoudbaarheid en schokbestendigheid van de individuele eurolanden. De Europese Centrale Bank voelde zich uiteindelijk genoodzaakt om, via een nieuw instrument (het *Transmission Protection Instrument*) de renteversillen te drukken, wat de situatie tot kalmte bracht.

Hoe kunnen we ervoor zorgen dat de eurozone de economische schokken beter opvangt? In dit artikel bespreken we de huidige tekortkomingen en de mogelijkheden voor verbetering.

Schokbestendigheid schiet tekort

Of economieën van lidstaten op nationaal niveau schokken kunnen absorberen, hangt vooral samen met het nationale begrotingsbeleid, in het bijzonder de aanwezigheid van automatische stabilisatoren (via sociale zekerheid en progressieve directe belastingen), en de budgettaire ruimte om deze automatische stabilisatoren en/of het anticyclische, discretionaire begrotingsbeleid te laten werken. Maar ook de dynamiek op de arbeids- en productenmarkt en private risicodeling zijn voorname schokabsorptiemechanismen.

Werken de schokabsorberende mechanismen goed, dan zou een governance model met nadruk op eigen verantwoordelijkheid ondanks de verschillen tussen lidstaten goed kunnen functioneren. Dit is ook waarop er nadruk werd gelegd bij de introductie van de euro: de mate van budgettaire risicodeling bleef toen beperkt, en ook de verantwoordelijkheid voor economisch beleid bleef bij de lidstaten liggen (artikel 120 en 121 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie). Wel maakte men daarbij een uitzondering voor buitengewone omstandigheden. Artikel 122 spreekt van 'solidariteit en financiële hulp' als er voor lidstaten moeilijkheden dreigen te komen – vaak veroorzaakt door natuurrampen of buitengewone gebeurtenissen die deze lidstaat niet kan beheersen.

In praktijk blijkt echter dat de schokbestendigheid in veel eurolanden tekortschiet – zowel vanwege de hoge staatsschulden die nationaal begrotingsbeleid beperken, als vanwege de beperkte alternatieve schokabsorptiemechanismen.

Hoge staatsschulden

Een veilig schuldniveau is de beste verzekering om schokken op te vangen. Het is immers vaak niet mogelijk om te voorspellen uit welke hoek de volgende schok komt. De

eurocrisis, de coronapandemie en de exploderende energieprijzen zijn verschillende typen van exogene schokken. Het grote beslag op de overheidsfinanciën is echter de gemene deler. Automatische stabilisatie en/of anticyclische discretionaire begrotingsmaatregelen zonder dekking in het begrotingstekort leiden – ceteris paribus – tot een toename van de overheidsschuld.

De hoge staatsschuld niveaus van sommige eurolanden bemoeilijken momenteel schokabsorbering via nationale begrotingen. In de jaren van economische groei, ná de eurocrisis en vóór de coronacrisis, lukte het niet om de staatsschuld terug te dringen – zodat er weinig begrotingsruimte was om schokken op te vangen (figuur 2). De staatsschuld van de lidstaten die vanaf de eurocrisis alver boven de zestig procent van het bruto binnenlands product (bbp) zaten, nam in al deze landen toe, behalve in Ierland. De staatsschulden in België en Oostenrijk zijn weliswaar hoog, maar relatief stabiel gebleven. In het derde kwartaal van 2022 was de gemiddelde staatsschuld 93 procent van het bbp van de eurozone, met uitschieters in Griekenland (178 procent), Italië (147 procent) en Portugal (120 procent).

De sinds de zomer van 2022 oplopende verschillen in de rente die lidstaten betalen (Gootjes en De Haan, 2022), zijn een indicatie dat niet alle lidstaten voldoende budgettaire ruimte hebben om schokken op te vangen, zonder dat financiële markten de schuldhoudbaarheid in twijfel trekken. De inflatie heeft nu weliswaar een dempend effect op de schuldquote, maar zal – als die geruime tijd aanhoudt – door markten ook worden vertaald in hogere rentes op staatsobligaties.

Tot slot kampt een aantal eurolanden al geruime tijd met een lage structurele economische groei (figuur 3), onder andere vanwege een vergrijzende bevolking (Bodnár en Nerlich, 2022). Dit bemoeilijkt het omlaag brengen van schulden.

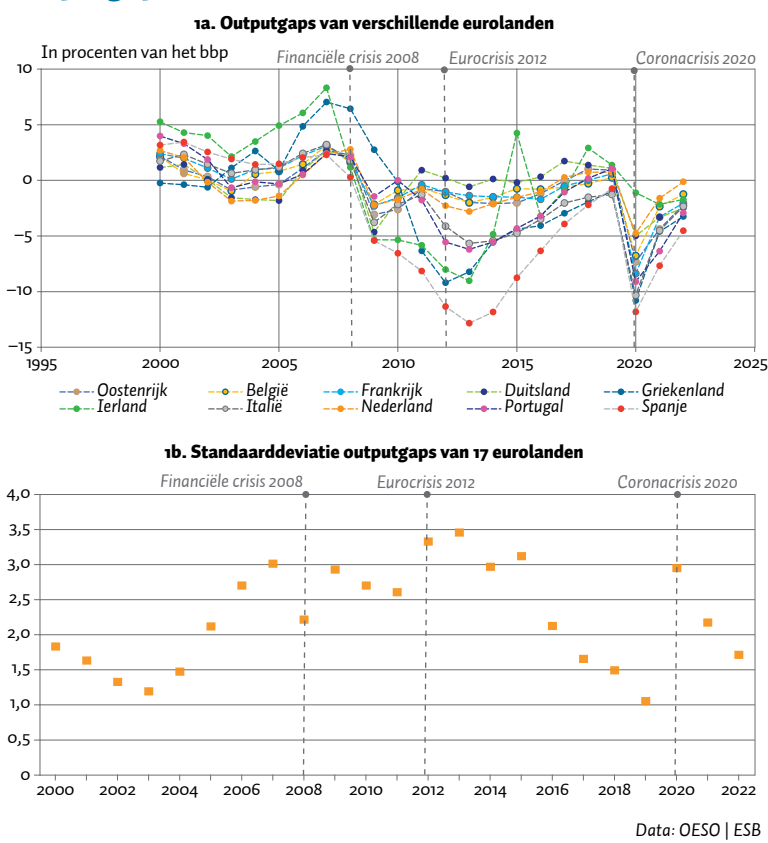
Beperkte schokabsorptie via marktmechanismen

Een tweede reden waarom de schokbestendigheid van individuele lidstaten in de eurozone tekortschiet, is dat alternatieve schokabsorptiemechanismen slechts beperkt effectief zijn. Zo is het aanpassingsvermogen wat betreft de arbeids- en productenmarkt in de lidstaten relatief beperkt. Dit komt bijvoorbeeld door de geringe arbeidsmobiliteit tussen lidstaten. In 2019 werkte slechts 3,7 procent (7,6 miljoen mensen) van de totale beroepsbevolking in de EU-27 in een andere lidstaat (Europese Commissie, 2021). Ter vergelijking, in de Verenigde Staten leeft volgens data van het US Census Bureau ongeveer 30 procent van de beroepsbevolking in een andere staat dan waarin men geboren is. Dit lage percentage voor arbeidsmobiliteit tussen lidstaten in de EU ligt voornamelijk aan de grote culturele en institutionele verschillen tussen de staten (OESO, 2016).

Ook passen de lonen en prijzen zich in sommige lidstaten in een ander tempo aan, bijvoorbeeld door de nog grote verschillen in arbeidsmarktbeleid en insolventierecht (Djankov en Zhang, 2021). Als het door regelgeving lastig is om een bedrijf te starten of failliet te laten gaan – of om personeel te ontslaan en aan te nemen – dan past de economie zich minder snel aan na een schok. Hetzelfde geldt voor rigiditeit in de loonvorming (Camarero et al., 2021).

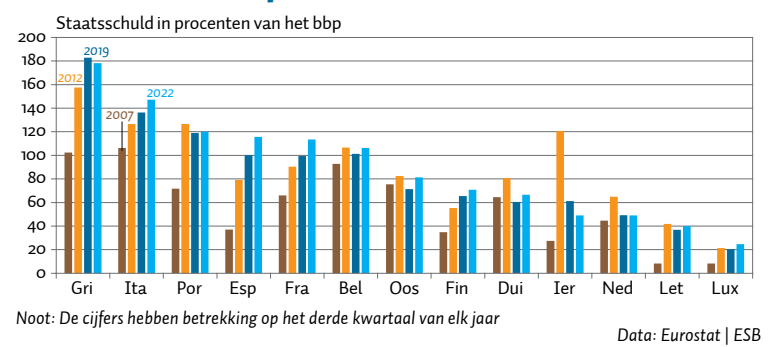
Outputgaps van verschillende eurolanden

FIGUUR 1



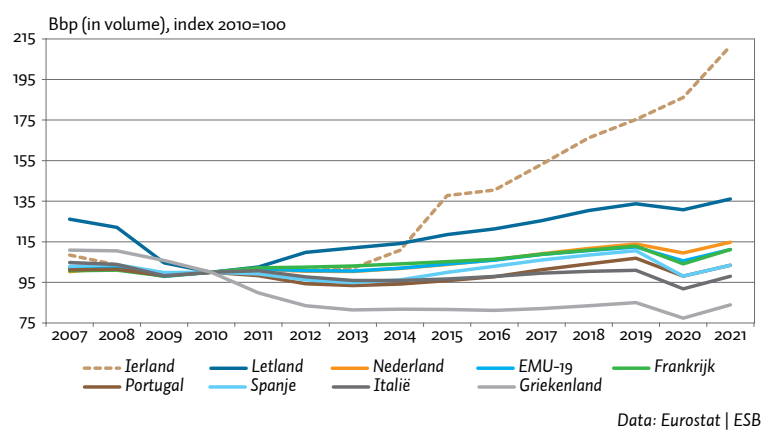
Staatsschuld als percentage van het bruto binnenlands product in de eurozone

FIGUUR 2



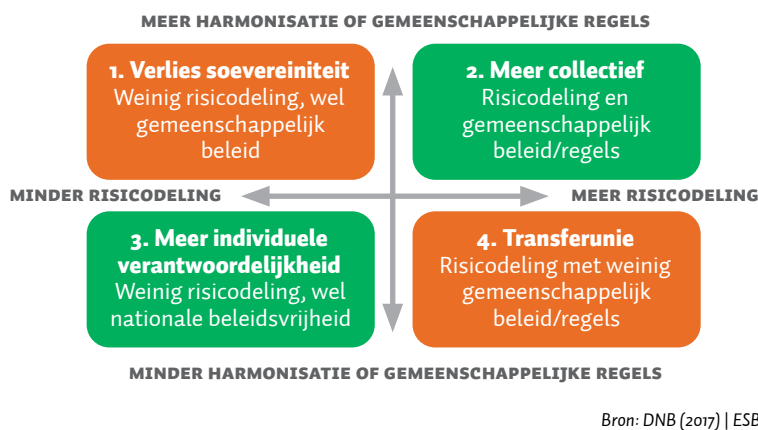
Ontwikkeling bruto binnenlands product eurolanden

FIGUUR 3



Risico-overdracht en inperking van nationale beleidsvrijheid

FIGUUR 4



In bijvoorbeeld Letland en Ierland lukte het wel om prijzen, lonen en werknemers aan te passen in de eurocrisis. Dit leidde tot grote economische pijn op korte termijn, maar tot een sneller economisch herstel daarna (figuur 3). In landen als Spanje en Italië paste de arbeidsmarkt zich juist traag aan, waardoor na de eurocrisis het economisch herstel moeilijker van de grond kwam.

De beleidsverschillen tussen lidstaten bemoeilijken ook de schokabsorptie via het monetaire beleid. De ECB moet met één en dezelfde beleidsrente reageren op twintig verschillende inflatietempo's in twintig verschillende economieën. Hoe groter de verschillen in prijsontwikkelingen-niveaus tussen lidstaten, hoe minder goed het monetaire beleid dreigt aan te sluiten bij de behoeften van individuele lidstaten.

Verschillen in beleid verkleinen ook de mogelijkheden voor grensoverschrijdende schokabsorptie. Buitenlandse investeringen door bedrijven kunnen ervoor zorgen dat een schok in het ene land wordt opgevangen voor verschaffers van kapitaal en vreemd vermogen in het andere land. Ondanks de stappen die na de financiële crisis ten aanzien van de kapitaalmarktunie en bankenunie zijn gezet, blijven de kapitaalmarkten echter gefragmenteerd (Beetsma et al., 2021). Daarnaast blijft er een grote afhankelijkheid tussen banken en nationale overheden bestaan, omdat banken in sommige eurolanden een grote hoeveelheid staatobligaties van de eigen overheid op hun balans hebben staan (The Economist, 2022). Zo blijven de nationale verschillen grensoverschrijdende investeringen belemmeren.

Publieke risicodeling als alternatief

Op eurozone-niveau kan (budgettaire) publieke risicodeling als alternatief fungeren voor een gebrek aan schokbestendigheid op nationaal niveau.

In reactie op tekortschietende nationale schokabsorptiecapaciteit is er afgelopen decennia tijdens verschillende crisismomenten meer publieke risicodeling in de eurozone geïntroduceerd. Voorbeelden hiervan sinds de financiële crisis zijn onder andere het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) en de bankenunie met een gemeenschappelijk resolutiefonds. Ook tijdens de coronacrisis is de publieke risicodeling uitgebreid, via onder meer het fonds

RRE, waarbij de lidstaten een beroep kunnen doen op midelen voor investeringen in ruil voor hervormingen, en SURE, een leenfaciliteit voor uitgaven om werkloosheid te beteugelen. Daarnaast heeft de ECB een specifiek opkoopprogramma geïntroduceerd om geld lenen goedkoper te maken voor bedrijven, huishoudens en overheden. Deze initiatieven fungeren in feite als verzekeringsmechanismen voor overheden die toegang tot financiële markten verliezen of voor falende banken (Schelkle, 2022).

Tegelijkertijd met de toename van risicodeling is de beleidscoördinatie tussen lidstaten aangescherpt. Zo zijn met de introductie van de bankenunie de gemeenschappelijke regels voor banken aangescherpt. Dit zijn binnen de EU voorbeelden van concrete directe verbindingen tussen risicodelingsinstrumenten en versterkte beleidscoördinatie.

De naleving van de gemeenschappelijke regels schiet echter tekort. De regels van het Stabiliteits- en Groeipact zijn meermaals aangepast en aangescherpt, maar toch gaven lidstaten weinig gehoor aan Europese begrotingsregels in economisch goede tijden (Gilbert en De Jong, 2019; Kamps en Leiner-Killinger, 2019; Santacroce en Larch, 2020). Ook kunnen landen nog veel doen aan het opvolgen van de Brusselse beleidsaanbevelingen. Van alle landspecifieke aanbevelingen tussen 2011 en 2018 is slechts 26 procent volledig geïmplementeerd (Europese Rekenkamer, 2020).

Fundamentele keuze voor governance

Terwijl de publieke risicodeling de afgelopen jaren dus uitgebreid, is de overdracht van nationale vrijheden aan het collectief daarbij achtergebleven. en voor zover er wel vrijheden zijn overgedragen, vond dat vaak plaats op crisismomenten, waardoor de keuzevrijheid beperkt was. In plaats van vast te blijven houden aan ad-hocbeleid in crisistijden, kunnen er nu beter grote keuzes worden gemaakt. Grofweg kunnen eurolanden kiezen tussen meer of minder risicodeling, en tussen meer of minder gemeenschappelijke regels (figuur 4).

Niet alle mogelijke keuzes zijn politiek echter stabiel en/of economisch verstandig. Kiest men voor weinig risicodeling en veel gemeenschappelijke regels (kwadrant 1), dan verliezen landen soevereiniteit zonder dat dit duidelijke voordelen heeft. En kiest men voor veel risicodeling en weinig gemeenschappelijke regels (kwadrant 4), dan is er op lidstaten weinig controle, terwijl men wel gemeenschappelijk geld verdeelt. De risico-overdracht en beleidsharmonisering moeten gelijk opgaan (Wieland et al., 2015), zoals bij kwadrant 2 en kwadrant 3.

Het is overigens moeilijk te zeggen in welk model de eurozone zich nu bevindt – het lijkt erop dat we nu op verschillende beleidsterreinen tussen de kwadranten in zitten. Binnen de bankenunie zijn bijvoorbeeld een aantal stappen gezet aangaande beleidsharmonisatie, maar minder voor economisch beleid.

Per beleidsterrein kunnen verschillende keuzes gemaakt worden om in de kwadranten 2 en 3 te komen.

Meer individuele verantwoordelijkheid

De eerste stabiele uitkomst is het model van geen of beperkte risicodeling en veel of volledige beleidsvrijheid (kwadrant 3). Lidstaten zijn hierbij verantwoordelijk voor hun eigen financiële verplichtingen, en kunnen hun eigen beleid

bepalen. Lidmaatschap van de eurozone is dan vooral een ‘wisselkoersarrangement’.

Zo'n wisselkoersarrangement, en het opgeven van monetaire beleidsvrijheid zonder verdere budgettaire integratie hoeft niet per se te leiden tot instabiliteit. De koppeling van de Nederlandse gulden aan de Duitse D-mark was een goed voorbeeld in de decennia voorafgaand aan de euro, of de huidige koppeling tussen de Deense kroon en de euro.

Het wisselkoersarrangement is nadrukkelijk niet synoniem aan het einde van de eurozone, ook niet voor landen die in de financiële problemen raken. Centraal in dit model staat de herstructurering van overheidsschuld voor lidstaten die toegang tot financiële markten verliezen, waarbij beleggers in staatsobligaties dan een gedeelte van hun claim zullen moeten afschrijven. Daardoor zullen financiële markten de economische en financiële risico's steeds meer inprijzen. Het stimuleert lidstaten om hun schokbestendigheid te vergroten, door bijvoorbeeld zelf buffers aan te leggen of verstandig economisch beleid te voeren.

Een risico van het wisselkoersarrangement is dat financiële markten op nieuwe informatie binair kunnen reageren, en zo lidstaten via steeds oplopende rentes in een slecht evenwicht kunnen forceren (Delors, 1989) – ook als er onderliggend niet veel aan de hand hoeft te zijn. Tijdens de eurocrisis leidde onzekerheid over de gevolgen van een faillissement van een lidstaat voor de toekomst van de euro tot oplopende rentes (ook wel ‘redenominatierisico’ genoemd). Dit benadrukt het belang van heldere afspraken.

Het is niet mogelijk om van de ene op de andere dag op het wisselkoersarrangement over te stappen. Lidstaten kampen immers met de erfenis van hoge schulden. Hier zal een oplossing voor moeten worden gevonden, bijvoorbeeld met een eenmalig schuldaufbouwfonds.

In een goed functionerende kapitaalmarkt worden schokken vervolgens opgevangen via private risicodeling. Er moet dan wel voorkomen worden dat banken uit het ene land in de problemen komen door hun blootstelling aan staatsobligaties van het andere land. Dit kan worden ondervangen door banken te verplichten om hier kapitaal voor aan te houden – iets wat nu niet het geval is.

Meer collectief

Tegenover het model van eigen verantwoordelijkheid staat het model van risicodeling en harmonisatie van economisch beleid (kwadrant 2). Schokken worden in dit model opgevangen door het collectief. Tegelijkertijd dragen lidstaten tot op zekere hoogte ook de zeggenschap over wat betreft hun eigen inkomsten, uitgaven en economisch beleid aan het collectief. Dit model sluit aan bij de systematiek van bijvoorbeeld de bankenunie: lidstaten dragen collectief het risico voor een fonds (Europees Resolutiefonds, met ESM als achtervang), maar de kans op aanspraak van het fonds is geminimaliseerd door de gemeenschappelijke regels voor banken.

In dit model behoort risicodeling samen te gaan met risicoreductie of gedeelde beleidsverantwoordelijkheid. Bij bijvoorbeeld een eurozonebegroting, Eurobonds of een stabilisatiefunctie, is er sprake van collectivisering van risico's en dus van risicodeling.

Om *moral hazard* van lidstaten te voorkomen, vergt risicodeling sturing op het versterken van de schokbe-

stendigheid van lidstaten en harmonisatie van beleid. Te denken valt aan begrotings- en economisch beleid door minimumeisen te stellen aan automatische stabilisatoren, schuldontwikkeling en begrotingstekorten, belastingtarieven, ontslagrecht, pensioenleeftijd en insolventierecht.

De politieke bereidheid van lidstaten om gedeeltelijk de beleidssovereiniteit over te dragen, maakt het collectieve model lastig te realiseren, maar het is niet ondenkbaar. De stappen die zijn gezet binnen de bankenunie, maar ook de gezamenlijke regels van de interne markt, zijn voorbeelden waarin lidstaten beleidssovereiniteit hebben opgegeven. Ook is democratische legitimiteit hierbij van belang: de overdracht van beleidssovereiniteit vereist bijvoorbeeld een sterkere rol van het Europees parlement.

Tot slot

Welke richting het governance-model van de eurozone op zal gaan, is uiteindelijk een politieke keuze. We spreken daarom ook geen voorkeur uit, maar beschrijven de stabiele uitkomsten. We benadrukken de instabiele positie waarin de eurozone nu verkeert. De grote (politieke) uitdagingen die aan beide modellen zitten, maken het noodzakelijk dat eurolanden consistent richting kiezen. Nu nadenken over het gewenste integratiemodel voorkomt dat er bij de volgende crisis ‘onder stoom en kokend water’ moet worden gekozen voor een tijdelijk instrumentarium dat niet écht bijdraagt aan een sterkere economische en monetaire unie.

Literatuur

- Beetsma, R., J. van Baalen, B. Baarsma et al. (2021) *Kleur bekennen voor een stabiele en veerkrachtige Europese economie*. Rapport van de Commissie Europese economie. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Bodnár, K. en C. Nerlich (2022) *The macroeconomic and fiscal impact of population ageing*. European Central Bank, Occasional Paper 296.
- Camarero, M., G. D'Adamo en C. Tamarit (2021) Differences in wage determination in the Eurozone: A challenge to the resilience of the common currency. *Journal of Policy Modeling*, 43(1), 183–199.
- Delors, J. (1989) *Report on economic and monetary union in the European Community*. Committee for the Study of Economic and Monetary Union. Te vinden op ec.europa.eu.
- Djankov, S. en E. Zhang (2021) *Why some nations' labour markets did better during the pandemic*. Artikel op cepr.org, 22 november.
- DNB (2017) *Capitalising on the euro: Options for strengthening the EMU*. DNB Occasional Study, 15-2.
- Europese Commissie (2021) *Annual report on intra-EU labour mobility 2020*.
- Europese Rekenkamer (2020) *Landspecifieke aanbevelingen hebben betrekking op belangrijke kwesties, maar moeten beter worden uitgevoerd*. Te vinden op eca.europa.eu.
- Eurostat (2022) *Government debt down to 94.2% of GDP in euro area*. Euro Indicators. Te vinden op ec.europa.eu.
- Gilbert, N. en J. de Jong (2019) *The mixed success of the Stability and Growth Pact*. Artikel op cepr.org, 15 januari.
- Gootjes, B. en J. de Haan (2022) *Drukken van rentespreads is pover alternatief voor goede begrotingsregels*. ESB, 107(4812), 347–349.
- Kamps, C. en N. Leiner-Killinger (2019) *Taking stock of the functioning of the EU fiscal rules and options for reform*. ECB Occasional Paper, 231.
- OESO (2016) *Economic survey of the European Union*. Parijs: OECD Publishing.
- Santacroce, S. en M. Larch (2020) *Tracking compliance with EU fiscal rules: A new database of the Secretariat of the European Fiscal Board*. Artikel op cepr.org, 24 september.
- Schelle, W. (2023) *The political economy of reinsurance*. In: D. Adamski, F. Amtenbrink en J. de Haan (red.) *The Cambridge Handbook on European Monetary, Economic and Financial Market Integration*. Cambridge, VK: Cambridge University Press, te verschijnen.
- The Economist (2022) *What is the 'doom loop' in the euro zone?* *The Economist*, 22 juni.
- Wieland, V., C. Schmidt, I. Schnabel en L. Feld (2015) *Divergence of liability and control as the source of over-indebtedness and moral hazard in the European monetary union*. Artikel op cepr.org, 7 september.



Groeiend aantal elektrische auto's gaat belastinginkomsten drukken

Er rijden steeds meer elektrische (personen)auto's op de weg. Dat is positief vanuit een klimaatperspectief, maar zorgt voor dalende belastinginkomsten. Daar zal de overheid rekening mee moeten houden, of de autobelastingen moeten herzien.

De totale belastinginkomsten bij personenauto's bedragen in 2024 circa 1,4 procent van het bruto binnenlands product (bbp), bijna vijftien miljard euro. Op basis van onder andere de Klimaat en Energieverkenning 2022 (geüpdatet met vastgesteld beleid) en het autoparkmodel Carbon-tax is de ontwikkeling van het wagenpark en het aandeel elektrische personenauto's daarin geraamd. Daaruit blijkt dat, zonder beleidswijzigingen, de belastinginkomsten uit autobelastingen vanaf 2026 afnemen (figuur). In 2040 is de afname circa 0,35 procent van het bbp, oftewel circa 3,5 miljard euro (prijsniveau van 2024 en inclusief geraamde bbp-groei). Wordt gebruik van elektrische auto's verder gestimuleerd, dan versnelt de afname van de belastinginkomsten.

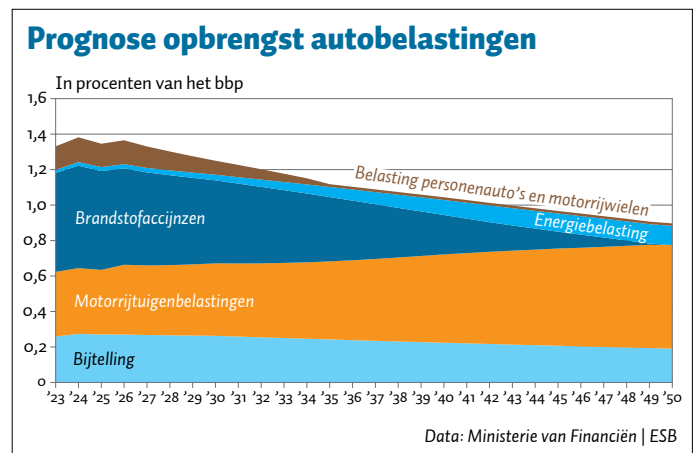
De inkomsten uit de belasting van personenauto's en motorrijwielen (bpm) gaan het hardst achteruit. De bpm belast nieuwe personenauto's met CO₂-uitstoot als grondslag. De inkomsten uit brandstofaccijnzen – waarvoor zowel het aantal gereden kilometers als de zuinigheid van het voertuig van belang is – verdwijnen volledig. Een hogere opbrengst uit de energiebelasting compenseert dat slechts voor een klein deel.

De inkomsten uit de motorrijtuigenbelasting (mrb) zullen juist toenemen. De mrb belast autobezit en is gebaseerd op het gewicht. Door het accupakket zijn elektrische personenauto's gemiddeld zwaarder dan personenauto's op fossiele brandstoffen. Verder zullen de inkomsten uit de

bijtelling voor privégebruik van de auto van de zaak licht dalen als percentage van het bbp. De grondslag vormt de catalogusprijs. Elektrische personenauto's zijn nu nog duurder dan personenauto's op fossiele brandstoffen, maar dit zal op termijn naar elkaar toegroeien.

Hoe hoog de inkomsten uit autobelastingen zouden moeten zijn, is een politieke keuze, maar als men in de toekomst de autobelastingen (als percentage van het bbp) op peil wil houden, zal gekeken moeten worden naar andere grondslagen. Dit zou kunnen met een andere belasting waar de grondslag bijvoorbeeld het aantal gereden kilometers is.

• **Joke Goes, Jim Kayzel en Erik Kranendonk** (Ministerie van Financiën)



Deel beleggingsfondsen is niet gewapend tegen liquiditeitsrisico's

Om beleggers te beschermen, moeten beleggingsfondsen de liquiditeitsrisico's binnen het fonds beheersen. Een klein aantal fondsen beschikt echter niet over de mogelijkheid om het fonds tijdelijk te sluiten als de risico's in gestreste marktomstandigheden groter zijn dan waar vooraf rekening mee is gehouden.

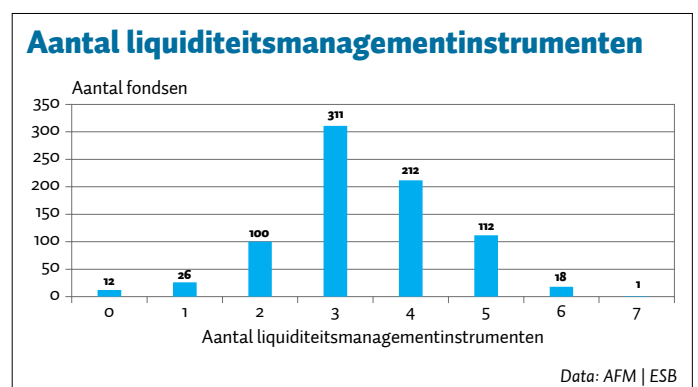
Hoe meer liquiditeitsmanagementinstrumenten (*liquidity management tools*, LMT's) een fonds heeft, hoe flexibeler de fondsmanager kan reageren op stressperiodes. LMT's kunnen enerzijds gericht zijn op het beperken van de uittredmogelijkheden voor beleggers (bijvoorbeeld door het instellen van *gates*) of het ontmoedigen van de uittredmogelijkheden voor beleggers (bijvoorbeeld door het uittreden te beprijzen), anderzijds kunnen zij gericht zijn op de activa van het beleggingsfonds (bijvoorbeeld door het hanteren van een aankondigingsperiode bij uittreding of het teruggeven van effecten in plaats van geld).

De Autoriteit Financiële Markten heeft in 2022 bij alle Nederlandse fondsbeheerders een uitvraag gedaan naar welke LMT's beschikbaar zijn per beleggingsfonds. Deze uitvraag geeft een uniek inzicht in het liquiditeitsbeheersproces van fondsmanagers van openeinde-fondsen, oftewel fondsen waar beleggers kunnen uittreden.

De in totaal 792 Nederlandse open-eindefondsen blijken opgeteld de beschikking te hebben over een totaal van 2.682 LMT's. Het overgrote deel van de fondsen heeft de beschikking over minimaal één LMT (figuur). Vanuit het oogpunt van beleggersbescherming is het geruststellend dat de meeste Nederlandse fondsen drie of meer LMT's tot hun beschikking hebben. 95 procent van de fondsen beschikt over de mogelijkheid om een

fonds te sluiten voor uitstroom van beleggers. Andere populaire LMT's zijn uitkering in natura en een beperking op de uitkering.

Zorgelijk daarentegen is dat er twaalf fondsen zijn die hebben aangegeven over geen enkele LMT te beschikken en dat een aantal meer fondsen niet beschikken over de mogelijkheid om het fonds te sluiten. Deze fondsen zouden dus in tijden van stress, als het moeilijk is om de onderliggende activa op de markt te verkopen, niet in staat zijn om hun fonds te sluiten voor onttrekkingen door beleggers. Er zal dan altijd moeten worden voldaan aan onttrekkingsverzoeken van beleggers, en dit zou kunnen resulteren in brandverkoop van activa die stress in de markt kunnen versterken. De Autoriteit Financiële Markten zal bij fondsmanagers aandringen op het beschikbaar hebben van voldoende LMT's. • **Mark Pooters** (AFM)



Ruim een vijfde van EU-burgers loopt kans op armoede of uitsluiting

Armoedeproblematiek gaat niet alleen om inkomen, maar ook om sociale uitsluiting en lage werkintensiteit. Voor de armoedebestrijdingsdoelen voor 2030 heeft de Europese Unie (EU) daarom besloten een maatstaf te gebruiken die deze aspecten combineert. Het EU-criterium op basis van inkomen spreekt van risico op armoede wanneer het inkomen lager is dan zestig procent van het mediane besteedbare inkomen in het land. De bredere indicator omvat niet alleen dit inkomenscriterium, maar gaat ook uit van een risico op armoede of

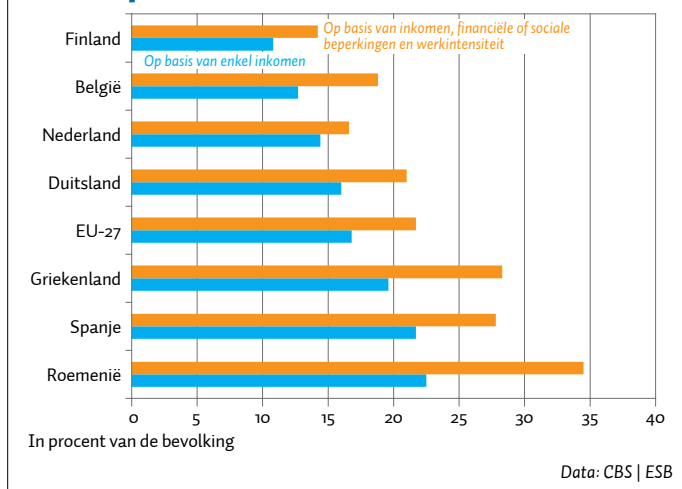
sociale uitsluiting wanneer sprake is van ernstige financiële of sociale beperkingen of een lage werkintensiteit. Financiële beperkingen zijn bijvoorbeeld het zich niet kunnen veroorloven van internet, een warme maaltijd om de dag, een jaarlijkse vakantieweek of het hebben van betalingsachterstanden. Van sociale beperkingen is er sprake als er bijvoorbeeld onvoldoende geld is om regelmatig iets buiten de deur te kunnen ondernemen. Beide beperkingen worden via enquêtes gemeten. Er is sprake van een lage werkintensiteit wanneer het huishouden minder dan twintig procent werkt van het aantal voltijdsuren dat de leden van het huishouden gezamenlijk kunnen werken (exclusief studenten en gepensioneerden).

In 2021 liep 21,7 procent van de inwoners in de EU risico op armoede of sociale uitsluiting op basis van de nieuwe indicator (figuur). Dat is aanzienlijk hoger dan de 16,8 procent waar men op uitkomt op basis van het inkomenscriterium alleen. In Nederland ligt het risico met 16,6 procent ook hoger dan de oude maatstaf toont (14,4 procent).

De verschillen in levensstandaard tussen EU-landen zijn ook goed zichtbaar. Het aandeel inwoners dat kampt met een risico op financiële of sociale beperkingen varieert van 1,1 procent in Finland tot 23,1 procent in Roemenië. In Nederland zag 2,1 procent van de bevolking zich ermee geconfronteerd. Nederland scoort gemiddeld op de werkintensiteit. Bijna 9 procent van de Nederlandse bevolking behoort tot een huishouden met een lage werkintensiteit. Ierland, Griekenland, België en Spanje lieten in 2021 de grootste percentages zien (rond 12 procent).

• **Bart Huynen** (CBS)

Risico op armoede



Betalen naar gebruik rukt op bij afvalinzameling

Gemeenten kunnen afvalscheiding bij huishoudens onder meer stimuleren door de afvalstoffenheffing afhankelijk te maken van de hoeveelheid restafval (*diftar*). In 2023 woont bijna veertig procent van de inwoners in een gemeente met diftar. Dit aandeel is de afgelopen 25 jaar sterk gegroeid.

In 2012 produceerde de gemiddelde Nederlander 255 kilo restafval per jaar. In 2020 is dit gedaald tot 180 kilo per persoon, en 60 procent van het afval wordt gescheiden. Het Rijk wil dat het gemiddelde afvalaan-

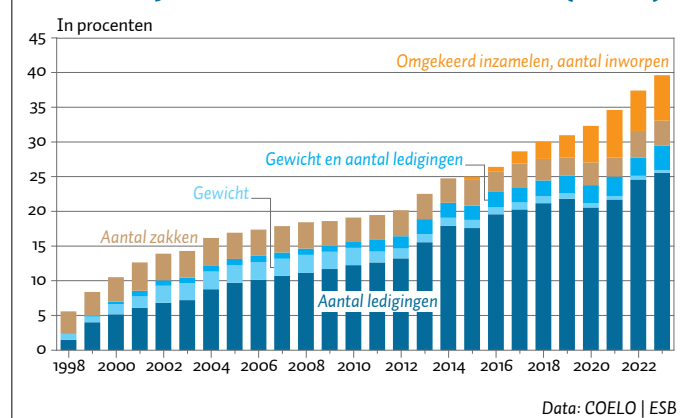
bod zal dalen tot 100 kilo per persoon, en dat 75 procent van het afval gescheiden wordt aangeleverd.

Betalen naar gebruik stimuleert huishoudens om de hoeveelheid restafval te verminderen door het afval beter te scheiden. Daarnaast betekent een diftarsysteem dat de vervuiler betaalt: huishoudens die minder afval produceren worden beloond met een lagere afvalstoffenheffing. Betalen naar gebruik kan door te betalen per kilo, per zak, of per het aantal ledigingen van een container.

Betaling per lediging komt het meeste voor, vermoedelijk omdat dit het eenvoudigst uitvoerbaar is (figuur). Het afvalreducerende effect is echter klein, onder meer omdat inwoners dan het afval in de container flink gaan aanstampen. Bij de andere tariefsystemen is zulk gedrag zinloos (betaling per kilo) of lastiger (zakken scheuren). Deze tariefsystemen worden echter minder gebruikt, mogelijk omdat invoering ervan complexer is. Opvallend is dat het sinds 2011 steeds minder voorkomt dat er alleen per kilo wordt betaald. Maar de combinatie van een betaling per lediging en per kilo neemt juist toe.

In 2015 zijn enkele gemeenten begonnen met het 'omgekeerd inzamelen'. Hierbij moet het restafval worden weggebracht naar een verzamelcontainer, terwijl de herbruikbare afvalstromen huis-aan-huis worden opgehaald. In een deel van deze gemeenten wordt dit gecombineerd met een betaling per inworp in de verzamelcontainer voor restafval. De populariteit van dit systeem steeg snel tussen 2015 en 2021. Door de toenemende weerstand van inwoners zijn enkele gemeenten hier echter na 2021 weer mee gestopt. • **Corine Hoeben** (COELO)

Nederlanders waarbij afvalstoffenheffing afhankelijk is van de hoeveelheid afval (diftar)



‘Het toepassen van ‘brede welvaart’ vereist dat we het erover eens zijn wat het is’

De komende maanden maakt ESB ‘Welvaart, de brede podcast’, waarvan de eerste aflevering 29 september online komt. Initiatiefnemer Marcel Canoy, die afwisselend met Jasper Lukkezen aanschuift als side-kick naast presentator Maartje Schulz, vertelt waarom.

Waarom een podcast over welvaart?

“Brede welvaart’ is een aibaar onderwerp waarvan mensen denken: ‘Pas maar toe, dan komt alles wel goed.’ Maar het toepassen ervan vereist wel dat we het erover eens zijn wat het is, hoe het gemeten wordt en hoe we daarnaar kunnen handelen. Omdat er op deze vragen vaak verschillende antwoorden zijn, verkennen we die in een serie gesprekken met experts.

Welvaart is een thema met maatschappelijke, beleidsmatige en wetenschappelijke relevantie. Zelf ben ik op al deze vlakken actief. ESB probeert wetenschap en beleid aan elkaar te verbinden. Het onderwerp ligt ons dus goed.

En daarbij, podcasts zijn een mooie manier om interactief de diepte in te gaan. Dat appelt aan onze behoeftes als econoom om onderwerpen in detail te kunnen bespreken.”

En waarom nu?

“Er komen verkiezingen aan. Op thema’s als klimaat, migratie en ouderenzorg weten we dat het niet alleen om euro’s gaat. Maar hoe ga je daar mee om? Het toepassen van een brede visie op welvaart is dus hard nodig om op zulke thema’s verstandig beleid te voeren, ook voor partijen die hun programma’s niet door willen laten rekenen.



MARCEL CANOY

Marcel Canoy is bijzonder hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam en adviseur van de Autoriteit Consument en Markt

We zien bijvoorbeeld dat het Ministerie van Financiën moeite heeft met het toepassen van ‘brede welvaart’. De term wordt voortdurend genoemd in toespraken, maar we zien het nog niet terug in het beleid. Dit wijst op een ongemak in de toepassing en de wetenschappers in de podcast kunnen een bijdrage aan die toepassing leveren.”

Wordt de podcast een economenfeestje?

“Nee, al bereiken we natuurlijk graag de economen. In ons gesprek met Arjen van Witte-loostuijn – die als decaan samen met de andere economiefaculteiten de podcast financieel mogelijk maakt – wijst hij erop dat we op een interdisciplinaire manier moeten nadenken over welvaart. Vandaar ook dat we in de tweede

aflevering van de podcast in gesprek gaan met filosofen. Ook als burger met interesse in de politiek kan het interessant zijn om te horen hoe we het begrip ‘brede welvaart’ in de praktijk kunnen toepassen.

En we denken natuurlijk ook wel als economen. Zo zijn we erin geslaagd om de inzichten van ‘Mr. Brede Welvaart’ Kim Putters, de gast in de eerste aflevering, een stuk concreter te maken. Hij hamerde er aan het einde van het gesprek op dat instituties zich moeten aanpassen aan het denken in brede welvaart. Toen ik hem vroeg of dit ook voor de Sociaal-Economische Raad geldt, liet hij zelfs doorschemeren dat hij dit centraal heeft gesteld bij zijn sollicitatiegesprek daar. Dat vind ik een sterk antwoord, omdat de SER zijn scope zeker moet verbreden naar meer dan alleen werkgevers en werknemers. Er zijn andere belangstellenden die net zo veel stem zouden moeten krijgen.”

Wat kunnen we verder verwachten?

“Een gevarieerd gezelschap. We hebben veel rekening gehouden met diversiteit, bijvoorbeeld op het gebied van gender en de universiteiten waar de gasten werkzaam zijn. Er zijn heel wat gasten die actief zijn op het snijvlak tussen economie en een ander vakgebied. Die mensen zijn interessant omdat ze vaak meer kennis hebben rondom welvaart dan klassieke economen.”

KOEN SCHREUDER
Redactiemedewerker

Colofon



Economisch Statistische Berichten (ESB) is het vakblad van De Koninklijke Vereniging voor de Staatshouderkunde. 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. ESB is een uitgave van Stichting ESB. De Koninklijke Vereniging voor de Staatshouderkunde is houder van de merknaam ESB

Organisatie

Hoofdredactie: Jasper Lukkezen, Robert Kleinknecht
Redactie: Maartje Schulz, Ron Stoop, Elisa de Weerd, Simon Huijben en Thijs Busschots
Redactiemedewerkers: Rik Leijssen en Koenraad Schreuder
Tekstredactie: De Twee Hanen v.o.f.
Vormgeving: Jacques van Schie
Bestuur Stichting ESB: Cees Oudshoorn, Daniël van Vuuren, Yrla van de Ven, Henriëtte Prast en Mathijs Bouman
Commissie van redactie wordt opnieuw geformeerd onder voorzitterschap van Arjen van Witte-loostuijn

Afbeeldingen

Roger Klaassen, iStock / svetikd, PARETO, Mikhailo Vasylenko, Robert vt Hoenderdaal, SolStock, IFH85, tommy, PeopleImages en funky-data

Publiceren

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

Abonneren

U kunt een abonnement online afsluiten op www.esb.nu/word-lid

Contact

Redactie: 020 592 87 77; redactie@esb.nu
Klantenservice: lid@esb.nu
Advertenten: Thomas Timmermans, 020 592 8636
thomas.timmermans@fdmediagroep.nl
Postadres: Postbus 216, 1000 AE Amsterdam
Bezoek: Prins Bernhardplein 173, 1097 BL Amsterdam
Webadres: www.esb.nu
ISSN: 0013-0583

Verschijningsdata ESB:
26 okt., 23 nov., 21 dec.

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

Oktober: *Onbenut arbeidspotentieel*
Kinderopvang (dossier)

Daarna: *Groene groei of krimp*
Strategische autonomie



ESB elke maand op de mat?

Dat kost nu slechts 99 euro per jaar

Ga naar esb.nu/word-lid



Meer dan 12.500 economen
ontvangen onze wekelijkse nieuwsbrief
www.esb.nu/aanmelden