



Economievakblad
van de beroepsvereniging KVS

Jaargang 109 – nummer 4831

21 maart 2024

Arbeidsmigratie

Werkgevers hebben nu al de grootste moeite om arbeidskrachten te vinden, terwijl het arbeidsaanbod vanwege de vergrijzing alleen maar verder zal afnemen. Is arbeidsmigratie de oplossing? En zijn er alternatieven?

Verder onder andere:

Aanslag op zeeleven
vormt uitdaging voor
economen, p. 124

Beperkt effect
partnerverlof op arbeids-
aanbod vrouwen, p. 133

Geld belangrijke reden
om koopwoning niet te
verduurzamen, p. 142



VACATURE

econoom/redacteur

We hebben een (zeldzame!) vacature voor een (senior) redacteur. ESB is de plek om je als econoom inhoudelijk te ontwikkelen, bovenop het maatschappelijk debat te zitten en je netwerk in de beleidswereld een boost te geven. Mis deze kans niet!

WIE ZIJN WIJ?

ESB is hét vakblad voor en door economen. De artikelen in ESB presenteren nieuw onderzoek, dragen relevante argumenten aan voor beleid, en geven richting aan het economisch debat. Het blad is vrij toegankelijk en wordt gelezen door economen, beleids- en wetenschappelijke medewerkers, studenten, vakdocenten en iedereen die wil begrijpen hoe de economie in elkaar steekt. De redactie van ESB, een klein en hecht team van economen, werkt met de auteurs samen om hun inzichten toegankelijk te maken.

WAT GA JE DOEN?

Als redacteur beoordeel je artikelen die ESB worden toegezonden, coach je auteurs bij het toegankelijker maken van hun stuk, neem je actief deel aan redactievergaderingen en denk je mee over de themanummers en de profilering van het blad.

WAT HEB JE NODIG?

Je hebt een afgeronde studie economie op universitair niveau, maar bent breder geïnteresseerd. Je kunt academisch werk doorgronden en helder uitleggen – zowel in tekst als beeld – en je verplaatsen in de lezer en in de auteur. Je kunt plannen en

met deadlines omgaan. Een klassiek economisch profiel en/of doctorstitel is een pre.

WAT BIEDEN WIJ?

- Jaarcontract. Fulltime of in deeltijd (minimaal 24 uur).
- Salaris 3000–5000 euro bruto per maand. ESB volgt de CAO voor het Uitgeverijbedrijf.
- Een werkplek waar het nooit saai is, op de redactie van het FD en BNR Nieuwsradio.
- Een uitdagende baan waarin je veel vaardigheden ontwikkeld, waardoor je erna vele kanten op kunt: ESB-redacteuren hebben hun loopbaan voortgezet als hoofdredacteur, wetenschapper, rijksambtenaar en in de wetenschapscommunicatie.
- De mogelijkheid om je eigen tijd in te delen en regelmatig thuis te werken.
- Start op korte termijn.

Interesse?

Lijkt dit je interessant? Stuur dan je CV en motivatie naar Robert Kleinknecht (hoofdredacteur) via kleinknecht@economie.nl. Voor vragen kun je hem ook een email sturen of bellen: 06-23049292.

Inhoud

Actueel 98

Uitgelicht 100

Arbeidsmigratie

Inleiding: Minder immigratie zal economie flink veranderen

ROBERT KLEINKNECHT

102

Sturen op migratie vereist langetermijnvisie

HARRY VAN DALEN EN DANIEL VAN VUUREN

104

Baseer overheidsbeleid op realistischere bevolkingsprognoses

BARBARA BAARSMA EN MAX MATHIJSSSEN

107

Immigratie niet nodig om arbeidstekorten en grijze druk aan te pakken

WIM BOONSTRA

110

Column: Zet beter in op arbeidspotentie van migranten die er al zijn

LEO LUCASSEN

113

Migranten verschillen sterk qua arbeidsparticipatie

PIETER VAN WINDEN

114

Het spreidingsbeleid remt de arbeidsdeelname van statushouders

IDS BAALBERGEN EN ANET WETERINGS

118

Beperkt effect partnerverlof op arbeidsaanbod vrouwen

MARTIN MELLENS

122

Aanslag op zeeleven vormt uitdaging voor economen

ANDRIES RICHTER EN BEN VOLLAARD

124

Arbeidsmarkt- en gezondheidsrisico's stapelen zich op bij dezelfde personen

EMILE CAMMERAAT, BRINN HEKKELMAN, PIM KASTELEIN

EN SUZANNE VISSERS

128

Oproepkrachten in detailhandel hoeven geen vaste uren

JUSTUS VAN KESTEREN EN TAMARA DOEVE

133

Beleidsconomen moeten weten wat transitiefalen is

WIMAR BOLHUIS

136

Hogere renteomgeving leidt tot extra kosten voor ondernemers

EDWARD FEITSMA

140

Statistiek

142

Ceteris paribus

144





Actueel

Maart

21

CPB Hybrideseminar – *Buy-to-live vs. buy-to-let: The impact of real estate investors on housing costs and neighborhoods.* Matthijs Korevaar (Erasmus Universiteit Rotterdam)

CREED Seminar – *Coordination and sophistication.* Katharina Janezic (University of Oxford)

Tinbergen Seminar – *Cost-sharing in medical care can increase adult mortality: Evidence from Colombia.* Marcos Vera-Hernández (University College London)

Tinbergen Seminar – *Testing forecast rationality for measures of central tendency.* Timo Dimitriadis (Universität Heidelberg)

Tinbergen Seminar – *The effects of biased labor market expectations on consumption, wealth inequality, and welfare.* Georg Dürnecker (Goethe-Universität Frankfurt)

Universiteit Leiden Lezing – *Stikstof: waar is de balans tussen economie en ecologie?* Jan Willem Erisman (Universiteit Leiden)

25

UNU-MERIT Lezing – *Balancing free trade with societal values.* Denise Prévost (Universiteit Maastricht)

26

DNB Seminar – *Inflation (in)attention, media, and central bank trust.* Saskia ter Ellen (De Nederlandsche Bank)

Stadium Generale Debat – *Goede leiders in onzekere tijden.* O.a. Janka Stoker (Rijksuniversiteit Groningen)

Tinbergen Seminar – *Us and them? Evidence of cultural distinction through fertility choices in the Netherlands.* Pauline Rossi (École Polytechnique-CREST)

UvA L&M Seminar – *Employee resource groups: An incubator for in-house activism?* Christopher Begeny (University of Exeter)

28

UvA ABS Seminar – *Contagious institutions? A longitudinal study of institutional spill-over effects of European guilds and other forms of institutions for collective action.* Tine de Moor (Erasmus Universiteit Rotterdam)

April

3

Pakhuis de Zwijger – *Wet betaalbare huur: doelmatig of denkfout?* O.a. Matthijs Korevaar (Erasmus Universiteit Rotterdam)

4

Universiteit Utrecht Seminar – *Ondernemers als aanzetgevers voor duurzame maatschappelijke verandering.* O.a. Johan Schot (Universiteit Utrecht)

9

CPB Hybrideseminar – *Stille wateren hebben diepe gronden: een analyse van de inkomensverdeling en haar determinanten over de afgelopen veertig jaar.* Egbert Jongen (Universiteit Leiden)

DNB Seminar – *Interest rate uncertainty and firm decisions.* Klodiana Istrefi (Banque de France)

10

Tinbergen Seminar – *Corporate bond factors: Replication failures and a new framework.* Jens Dick-Nielsen (Copenhagen Business School)

16

Tinbergen Seminar – *Under-delivery of preventive care and patient influence on clinician behavior: Evidence from India.* Nikkil Sudharsanan (Technische Universität München)

17

UNU-MERIT Seminar – *Maximizing the development impact of labor migration.* Helen Dempster (Center for Global Development, Londen)

HANDEL EN ONTWIKKELING

De ontwikkeling van een land omvat meer dan enkel economische groei. De Wereldhandelsorganisatie (WTO) erkent dit door maatschappelijke waarden zoals milieu, arbeidsnormen en mensenrechten mee te wegen. Denise Prévost bespreekt uitzonderingen in WTO-wetten die leden toestaan af te wijken van vrijhandelsverplichtingen ter bevordering van duurzaamheid, terwijl misbruik wordt voorkomen.

VERANDERENDE INKOMENSVERDELING

Egbert Jongen heeft onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de inkomensverdeling van 1981 tot en met 2021. Eerder werd bekend dat het gemiddeld huishoudens inkomen trendmatig is toegenomen. De inkomensongelijkheid leek daarnaast relatief stabiel. Uit het onderzoek blijkt dat er veel schuilgaat achter dit positieve beeld. Zo nam het inkomen van mannen aan de onderkant van inkomensverdeling af.

Oraties

Kobe Millet – *Beter meten om te weten. Over de zin en onzin van experimenteel onderzoek naar milieuvriendelijke en andere keuzes.* Vrije Universiteit, 11 april.



Promotiebespreking: Lennart Dekker

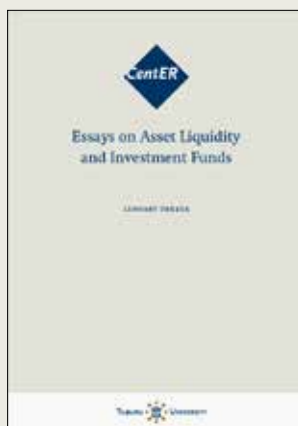
Essays on asset liquidity
and investment funds

Lennart Dekker,
Tilburg University,
17 april



Het concept liquiditeit refereert aan het gemak, de snelheid en de kosten die gepaard gaan met het verhandelen van financiële activa. Gebrek aan liquiditeit is een belangrijke frictie in financiële markten. In mijn proefschrift onderzoek ik de rol van liquiditeit in de intermediaire functie van beleggingsfondsen.

In de afgelopen jaren zijn Chinese kapitaalmarkten steeds meer open geworden voor buitenlandse investeerders. Vanaf mei 2018 zijn Chinese A-aandelen opgenomen in de toonaangevende index voor opkomende markten van de Amerikaanse indexprovider MSCI. Ik onderzoek hoe fondsen met een passieve beleggingsstrategie reageren op deze indexwijziging. Er is sterk bewijs dat zij een afwijking maken tussen het minimaliseren van liquiditeitskosten en het minimaliseren van afwijkingen ten opzichte van de index. Passieve fondsen concentreren hun posities namelijk in de grootste, meest liquide A-aandelen. Vervolgens blijkt dat vooral de grootste, meest liquide



A-aandelen een verhoogde correlatie met indexrendementen vertonen na opname in de index. Deze bevinding benadrukt dat het effect van indexopname op de onderliggende aandelen afhangt van de replicatiestrategie van investeerders.

Daarnaast analyseer ik de liquiditeitsmismatch in open-einde-bedrijfsobligatiefondsen. Deze fondsen bieden hun investeerders

doorgaans dagelijkse onttrekkingen aan, terwijl ze beleggen in activa die gekenmerkt worden door beperkte liquiditeit. Wanneer deze fondsen met grote terugbetalingsverzoeken te maken krijgen, kan dit tot gedwongen verkoop van bedrijfsobligaties leiden en bijdragen aan een verdere marktontwrichting. Mijn onderzoek wijst uit dat tijdens de coronacrisis in maart 2020 fondsen met grotere liquiditeitsbuffers minder bedrijfsobligaties verkochten en beter presteerden. Dit suggereert dat hogere liquiditeitsbuffers procyclisch handelsgedrag kunnen reduceren.

Ook bestudeer ik de relatie tussen de liquiditeitsmismatch en fondsrendementen over een langere steekproefperiode. Hieruit volgt dat fondsen die in minder liquide bedrijfsobligaties beleggen, onderpresteren ten opzichte van meer liquide fondsen. Dit effect is het sterkst gedurende tijden van stress en het meest uitgesproken voor fondsen die in high-yield-obligaties beleggen. Deze bevinding is consistent met de

hypothese dat een liquiditeitsmismatch een negatieve invloed heeft op behaalde fondsrendementen.

Al met al laten mijn resultaten zien dat liquiditeitsfricties een aanzienlijk effect hebben op het gedrag van financiële intermediairs, en dat dit gedrag vervolgens van belang is voor de manier waarop liquiditeit financiële markten beïnvloedt.

Promoties

Rijksuniversiteit Groningen

Arlinde Vrooman – *Here to heal? The effect of colonial rule on disease and health care in Ghana and Côte d'Ivoire: ca. 1900–1955.* 28 maart



Ruben Tarne – *Housing cycles and their regulation: An agent-based analysis.* 8 april

Tilburg University

José Carreño Bustos – *Three essays on wage compensation and flexible contracts.* 22 maart



Bart Dees – *Individualized pension contracts: risks, welfare losses and investment choices.* 3 april

Universiteit Leiden

Leon Hilbert – *Decisions under financial scarcity.* 27 maart

Universiteit Maastricht

Poramapa Poonpakdee – *Making sense of uncertainty in macroeconomic model.* 25 maart



Ricardo Morel Berendson – *Beyond money metrics: Essays on multidimensional poverty.* 2 april



Universiteit van Amsterdam

Alessandro Basurto – *Essays on learning, social influence and economic policy design.* 10 april

Vrije Universiteit Amsterdam

Karim Moussa – *Signal extraction by the extremum Monte Carlo method.* 8 april





Subsidie werkt averechts

Een subsidie voor het aannemen van werklozen boven de 58 jaar werkt in België averechts: zij worden door de subsidie juist minder vaak uitgenodigd voor sollicitatiegesprekken en aangenomen. Dat laten Dalle et al. zien met een vignetten-experiment waarin 292 Vlaamse recruiters fictieve werkloze sollicitanten beoordelen. Het nadelige effect van de subsidie wordt veroorzaakt door negatievere percepties van recruiters met betrekking tot de fitheid van de kandidaat, technologische vaardigheden, het administratieve gemak van het aannemen, en de mate van arbeidsinspectie. In Nederland (niet onderzocht) is er een vergelijkbare regeling: bedrijven krijgen subsidie voor het aannemen van werklozen van ouder dan 56 jaar.

Dalle, A., E. Verhofstadt en S. Baert (2024) *The subsidy trap: Explaining the unsatisfactory effectiveness of hiring subsidies for the senior unemployed*. IZA Discussion Paper, 16804.



Rijker en groener

Economische ontwikkeling gaat samen met groenere aandelenportfolio's. Benink et al. laten dit zien met een lineaire regressie aan de hand van data over het wereldwijde aandelenbezit tussen 2002 en 2021. In rijke landen zijn de portfolio's gemiddeld groener. De vergroening is het gevolg van desinvesteringen in vervuilde bedrijven, met name na het Klimaatakkoord van Parijs uit 2015. Investeerders in rijke landen kiezen ervoor om op deze manier bij te dragen aan de beperking van klimaatverandering.

Benink, H., H. Huizinga, L. Raes en L. Zhang (2024) *International trade in brown shares and economic development*. CentER Discussion Paper, 2024-002.

Handel door democratie

Geopolitieke overeenstemming en de mate van democratie hebben een effect op bilaterale handelsstromen, maar nationaal inkomen en geografische afstand blijven hiervoor belangrijker. Dit laat Cevik zien met een zwaartekrachtmodel voor meer dan 59.000 landenparen tussen 1948 en 2018. De geopolitieke overeenstemming is gemeten door het stemgedrag in de Verenigde Naties te analyseren. Democratie heeft een positief effect op de handelsstromen en neutraliseert daarnaast het effect van geopolitieke spanningen op handelsstromen in alle landen. Deze neutralisatie werkt beter in ontwikkelde landen dan in ontwikkelingslanden. De democratische instituties zijn immers gemiddeld sterker in ontwikkelde landen.

Cevik, S. (2024) *Geopolitics and international trade: The democracy advantage*. IMF Working Paper, WP/24/21.

Inkomensvoorkeuren

Mannen en vrouwen hebben andere voorkeuren wat betreft de inkomensverdeling binnen het huishouden. Vrouwen vertonen symmetrische ongelijkheidsaversie, wat betekent dat zij het liefst evenveel verdienen als hun partner. Mannen hebben liever een hoger inkomen dan hun partner. Dit tonen Hermlé et al. aan met een vragenlijstexperiment in de Verenigde Staten en Duitsland. Vrouwen zijn gemiddeld bereid om drie tot vier procent van het totale huishoudensinkomen in te leveren om de verdeling binnen het huishouden tien procentpunten gelijkjer te maken, ongeacht hun eigen positie. Mannen zijn alleen bereid dit te doen wanneer zij minder verdienen dan hun partner.

Hermlé, J., E. Herold en N. Hildebrand (2024) *Preferences over relative income within the household*. IZA Discussion Paper, 16803.



Beperkte inflati

De EU kent een emissiehandelssysteem (ETS) waarbij elke producent rechten moet bezitten voor iedere ton CO₂ die hij uitstoot. Dit systeem verhoogt de energieprijzen, maar heeft weinig effect op de inflatie in de eurozone. Konradt et al. laten dit zien met een *panel local projections approach* van 2000 tot 2020. De EU streeft naar een vermindering van broeikasgassen met 55 procent in 2030. Om dit

Onderschatting inkomenspositie

Wanneer Nederlanders weten dat ze meer verdienen dan het gemiddelde inkomen van landgenoten met dezelfde leeftijd, opleidingsniveau en burgerlijke staat, zien ze de inkomens- en vermogensongelijkheid minder vaak als te groot en zijn ze vaker tegen herverdeling van inkomen. Ook spenderen deze mensen meer tijd met anderen en zijn ze gelukkiger. Dat laten Van Rooij et al. zien met een gerandomiseerd vragenlijstonderzoek. De interventiegroep werd geïnformeerd over



e door transitie

doel te halen, zal het beleid ambitieuzer moeten zijn dan het nu is. In het tweede deel van dit onderzoek wordt de prijs van uitstootrechten zo gesimuleerd dat het doel waarschijnlijk gehaald wordt. De inflatie zal daardoor elk jaar tussen 0,2 en 0,4 procentpunt hoger uitvallen.

Konradt, M., T. McGregor en F. Toscani (2024) *Carbon prices and inflation in the euro area*. IMF Working Paper, WP/24/31.

de gemiddelde inkomens en schulden van vergelijkbare Nederlanders; de controlegroep niet. De meeste mensen blijken te pessimistisch zijn over hun relatieve inkomen, waardoor betere informatievoorziening de voorkeur voor herverdeling zou kunnen doen afnemen, maar tot meer geluk zou kunnen leiden.

Rooij, M. van, O. Coibion, D. Georgarakos et al. (2024) *Keeping up with the Jansens: causal peer effect on household spending, beliefs and happiness*. DNB Working Paper, 804.

Participatiewet

De Participatiewet heeft gezorgd voor een betere geestelijke gezondheid van mensen met een arbeidsbeperking door hen aan een baan te helpen. Zo hebben mensen met een arbeidsbeperking gemiddeld zeventig procent minder geestelijke gezondheidszorg nodig na het vinden van een baan, waarschijnlijk omdat de financiële positie is verbeterd. Dat laten Van Eijkel et al. zien met een instrumentele-variabele-regressieanalyse op basis van CBS-microdata. Het positieve effect van de baan is sterker voor vrouwen (zij halen over het algemeen meer voldoening uit hun baan dan mannen) en mensen met een geestelijke arbeidsbeperking.

Eijkel, R. van, S. Gerritsen, K. Sadiraj en M. Versantvoort (2024) *The effect of employment on mental health for disabled workers: Evidence from a policy reform in the Netherlands*. Working Paper, 2 februari. Te vinden op papers.ssrn.com.

Studiekeuze

Scholieren baseren hun studiekeuze niet aantoonbaar op de arbeidsmarktperspectieven van een opleiding. Non et al. laten met administratieve data van het CBS zien dat wanneer de arbeidsmarktperspectieven van studierichtingen verbeteren door hogere uurlonen of betere baankansen, het aantal inschrijvingen de volgende jaren niet consistent toeneemt. De ongevoeligheid van studie-inschrijvingen voor arbeidsmarktontwikkelingen kan leiden tot tekorten in bepaalde sectoren en werkloosheid. Betere informatie over arbeidsmarktperspectieven van studierichtingen zou kunnen helpen om toekomstige arbeidstekorten te beperken.

Non, M., K. Tranakieva en C. Magnée (2024) *De relatie tussen de arbeidsmarkt en studie-inschrijvingen*. Centraal Planbureau Publicatie, februari.

Schoolsluitingen

Wereldwijd hebben schoolsluitingen vanwege het coronavirus geleid tot een achteruitgang van de leerprestaties van vijftienjarige leerlingen, gelijk aan gemiddeld zeven maanden onderwijs. Dit concluderen Jakubowski et al. door de resultaten van een wereldwijd vergelijkbare toets voor en na de pandemie met elkaar te vergelijken. Leerlingen in landen met de langste schoolsluitingen verloren zelfs een jaar aan onderwijs. Opvallend is dat de beste leerlingen er in een land met een korte schoolsluiting nauwelijks op achteruit gingen, maar dat zij in landen met lange schoolsluitingen juist meer leer schade opliepen dan de laag presterende leerlingen.

Jakubowski, M., T. Gajderowicz en H. Patrinos (2024) *COVID-19, school closures, and student learning outcomes: New global evidence from PISA*. IZA Discussion Paper, 16731.



Rente ruilen

Pensioenfondsen beschermen zich tegen een wisselende rentevoet door deze te ruilen tegen een vaste rente met verschaffing van onderpand. Als de rente vervolgens stijgt, kan de positie van de wederpartij zo weinig waard zijn dat het pensioenfonds meer onderpand moet verschaffen. Jansen et al. tonen met een *fixed effects*-model aan dat op deze manier stijgende rentes nadelig kunnen uitpakken voor Nederlandse pensioenfondsen, vooral als de dekkingsgraad laag is. Pensioenfondsen met een lage dekkingsgraad ruilen vaker een vaste rente tegen onderpand. Dit verhoogt het liquiditeitsrisico voor deze pensioenfondsen bij stijgende rentes.

Jansen, K.A.E., S. Klinger, A. Ranaldo en P. Duijmn (2024) *Pension liquidity risk*. Swiss Finance Institute Research Paper, 24-16.

Minder immigratie zal ec

Het migratiedebat leeft volop. Het was een van de grote thema's van de afgelopen Tweede Kamerverkiezingen. Ook een Staatscommissie (2024) boog zich in een vuistdik rapport over de demografische ontwikkelingen tot 2050, in het bijzonder in het licht van de vergrijzing en migratie.

Veel mensen in Nederland houden de immigratie graag beperkt. Niet alleen was de laatste verkiezingsuitslag duidelijk, ook uit internationaal vergelijkende cijfers blijkt dat zo'n twee derde van de bevolking vindt dat de overheid de immigratie sterk moet beperken (Van Dalen, 2023). Dat beeld is ook te zien in sommige andere relatief dichtbevolkte landen en contrasteert met klassieke immigratielanden als Canada en de VS, waar een meerderheid van de bevolking immigratie prima vindt zolang er voldoende banen zijn. Overigens denken Nederlanders nu wel positiever over migratie dan twintig jaar geleden (Frederik, 2024).

Tegengestelde belangen

Het migratiekritische deel van de bevolking had de afgelopen jaren het tij tegen: met de gunstige conjunctuur en lage werkloosheid is het migratiesaldo langzaam opgelopen – zelfs tijdens de pandemie was het saldo hoger dan begin deze eeuw, volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek. De piek als gevolg van de oorlog in Oekraïne kwam daar nog bovenop.

Voor veel werkgevers was het oplopende migratiesaldo daarentegen een zegen: in een tijd waarin het aantal vacatures het aantal werkzoekenden ruim overschrijdt (Bonam, 2023), is elke extra werknemer goud waard. Niet voor niets pleiten VNO-NCW en MKB Nederland al jaren voor ruimere immigratie. Zo is het krappe arbeidsaanbod voor een Nederlands bedrijf als ASML reden om uitbreiding in andere landen te overwegen (FD, 2024).

Immigratie onder druk

Toch is het zeer de vraag of werkgevers kunnen blijven rekenen op migratie als lapmiddel voor de steeds krapper wordende arbeidsmarkt. Beleidsmakers zijn er niet van overtuigd dat migratie echt een oplossing is voor de arbeidstekorten (Kremer et al., 2023). En de politiek stuurt juist de andere kant op, getuige bijvoorbeeld de beperking van de gunstige fiscale regeling voor expats per januari dit jaar. Bovendien kan het aanbod aan arbeidsmigranten van elders uit de Europese Unie de komende tijd opdrogen, zo suggereren verschillende auteurs in dit nummer.

Dat de immigratie onder druk staat, komt voor werkgevers op een penibel moment. De komende jaren blijft Nederland immers vergrijzen: Barbara Baarsma en Max Mathijssen tonen in een prognose dat we, alleen al om de bevolking stabiel te houden, tot 2050 jaarlijks ruim 100.000 immigranten nodig hebben. Willen we de verhouding van het aantal werkenden ten opzichte van niet-werkenden stabiel houden, dan vergt dat jaarlijks zelfs bijna 700.000 immigranten (let wel: het betreft hier de bruto-immigratie; omdat veel

Sturen op migratie vereist langetermijnvisie

HARRY VAN DALEN EN DANIEL VAN VUUREN 104

Baseer overheidsbeleid op realistischere bevolkingsprognoses

BARBARA BAARSMA EN MAX MATHIJSSSEN 107

Immigratie niet nodig om arbeidstekorten en grijze druk aan te pakken

WIM BOONSTRA 110

Column: Zet beter in op arbeidspotentie van migranten die er al zijn

LEO LUCASSEN 113

Migranten verschillen sterk qua arbeidsparticipatie

PIETER VAN WINDEN 114

Het spreidingsbeleid remt de arbeidsdeelname van statushouders

IDS BAALBERGEN EN ANET WETERINGS 118

onomie flink veranderen

migranten weer emigreren ligt het netto-immigratiecijfer voor dit doel rond de 150.000).

Opvangen vergrijzing

Als de immigratie op korte termijn sterk vermindert, zal dat forse consequenties hebben voor de economie (De Haas, 2023). De financiering van de AOW – betaald door de werkenden – komt onder druk te staan en de arbeidstekorten kunnen ook de innovatieve bedrijven schaden, stellen Harry van Dalen en Daniël van Vuuren in dit nummer. Ze pleiten daarom voor een ordelijke transitie, waarbij we de komende decennia nog wel zullen inzetten op gematigde immigratie, terwijl we de economie voorbereiden op een kleinere bevolking.

Ook het beter benutten van asielmigranten kan een deel van de oplossing zijn, suggereert Leo Lucassen. Asielmigranten blijven over het algemeen langer in Nederland dan arbeidsmigranten, maar kennen een relatief lage arbeidsdeelname, laat Pieter van Winden zien. Dat zal deels liggen aan de vaardigheden die ze met zich meenemen, maar heeft ook te maken met ons spreidingsbeleid, tonen Ids Baalbergen en Anet Weterings aan. De arbeidsmarktkansen verschillen tussen regio's: statushouders die toevallig in minder gunstige regio's worden gehuisvest, participeren minder op de arbeidsmarkt dan die in gunstigere regio's. Qua arbeidspotentieel is hier dus winst te halen.

Loonsverhoging en nationaal spaartekort

Idealiter wordt de arbeidsschaarste verder beperkt doordat we productiever werken. De productiviteitsontwikkeling van de afgelopen jaren is echter weinig rooskleurig (Erken, 2024). Een forse verhoging van de lonen kan daar wellicht verandering in brengen, suggereert Wim Boonstra: een hoge prijs helpt om de schaarse arbeid zo te verdelen dat die wordt ingezet op de plekken waar die het meest productief is. Dat draagt bij aan een structuurverandering van de economie, waarbij we afscheid nemen van de laagproductieve sectoren die een onevenredig beslag leggen op de schaarse arbeid.

Tot slot, aldus Boonstra, ligt het met een steeds groter inactief bevolkingsdeel voor de hand om een tekort op de lopende rekening te accepteren, oftewel een nationaal spaartekort. Dat is mogelijk dankzij de vermogens die we hebben opgebouwd in het buitenland. We halen dan niet de arbeidskrachten hierheen, maar verplaatsen de productie naar elders.

Eén ding is duidelijk: een lagere immigratie zal onze economie flink veranderen.

Literatuur

Bonam, D. (2023) Arbeidskrapte maakt zachte landing mogelijk na monetaire contractie. Statistiek te vinden op esb.nu.

Dalen, H. van (2023) Nederlanders behoudend over immigratie. Demos, 39(9), 1–4.

Erken, H. (2024) Lage groei productiviteit mede door ongunstige structuur economie. ESB, te verschijnen.

FD (2024) ASML-ceo over uitbreiding: 'Dat kán hier, maar ook ergens anders'. Het Financieele Dagblad, 24 januari.

Frederik, J. (2024) Waarom de PVV zo groot werd (en nee, niet door geschrapte buslijnen, guur neoliberalisme of groeiende ongelijkheid). De Correspondent, 9 februari.

Haas, H. de (2023) Hoe migratie echt werkt: Het ware verhaal over migratie aan de hand van 22 mythen. Amsterdam: Het Spectrum.

Kremer, J., G. Muskee, B. Kok en M. Imandt (2023) De oplossing voor langdurige krapte is minder arbeidsvraag. ESB, 108(4826), 484–486.

Staatscommissie (2024) Gematigde groei: Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050.



ROBERT KLEINKNECHT

Hoofdredacteur

Sturen op migratie vereist langetermijnvisie

De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen adviseert om te streven naar een gematigde bevolkingsgroei richting 2050. Waarom is dit langetermijnperspectief op bevolkingsgroei en migratie in het bijzonder nodig?

IN HET KORT

- Op termijn beperken van de bevolkingsgroei en dus migratie is nodig om de welvaart en de publieke voorzieningen te borgen.
- Voor een hoogproductieve economie is het abrupt stoppen met migratie niet wenselijk noch gewenst.
- De transitie naar een samenleving met minder migratie vergt tijd, investeringen en aanpassingsvermogen.

HARRY VAN DALEN

Hoogleraar aan Tilburg University, onderzoeker bij NIDI-KNAW en wetenschappelijk adjunct-secretaris van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050

DANIËL VAN VUUREN

Hoogleraar aan Tilburg University, clusterhoofd Sociale Zekerheid bij SEO Economisch onderzoek en lid van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050

Nederland wordt in het publieke debat geregeld neergezet als een overvol land. Dit was al het geval in de jaren twintig van de vorige eeuw, vlak na de oorlog bij monde van koningin Juliana, en ten tijde van het rapport van de Staatscommissie Muntendam in 1976 (SDO 2050, 2024). De suggestie dat Nederland overbevolkt is, impliceert dat er een idee bestaat van wat de optimale bevolkingsomvang is. Menig academisch econoom heeft het hoofd gebroken over wat deze omvang zou moeten zijn, maar tot een eenduidig antwoord komt men niet vanwege de sterke verbinding aan ethische principes (Atkinson, 2014).

Het advies van de recente Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen om te streven naar een gematigde bevolkingsgroei tot 19 à 20 miljoen inwoners in 2050 is dan ook niet een theoretisch afgeleid standpunt of optimum, maar een pragmatische inschatting van de huidige en toekomstige demografische krachten waar de Nederlandse samenleving en economie mee te maken heeft of krijgt. Deze inschatting van de staatscommissie is niet alleen gebaseerd op wetenschappelijke literatuur, maar ook op werkbezoeken en gesprekken met politici, beleidsmakers, bedrijven, burgers en hun belangenbehartigers; een reëel transitiepad naar een vergrijsde en meer diverse samenleving, met gedurende die transitie adequate publieke voorzieningen en een gezonde economie. Een ‘zachte landing’ zogezegd, want aan een herstructurering van de economie, zoals het afscheid nemen of omvormen van sectoren die bestaan bij de gratie van goedkope en onderbetaalde arbeidsmigratie, zal Nederland niet ontkomen.

De bevolkingsgroei waar Nederland mee te maken krijgt, is met name aan migratie toe te schrijven, en mede

vanwege geopolitieke ontwikkelingen blijft de migratie op middellange termijn potentieel hoog (SDO 2050, 2024). Gegeven de druk op publieke voorzieningen en het behoud van brede welvaart is het volgens de staatscommissie nodig om voor de middellange termijn de bevolkingsgroei en daarmee de migratie te matigen.

Een visie op de gevolgen van demografische ontwikkelingen voor economie en samenleving vergt in de eerste plaats een langetermijnblik: waar willen we als samenleving naartoe? Het beeld hiervan, zoals uiteengezet door de Staatscommissie (SDO 2050, 2024), lijkt weinig controverse op te roepen: een goed opgeleide beroepsbevolking, niet te veel migratie en een hoogproductieve economie. Realistisch gezien zal deze transformatie echter de nodige tijd vergen.

In dit artikel betogen we dat voorstanders (Borstlap, 2024) van direct een stabiele of krimpende bevolking het belang van arbeidsmigratie voor onze economie en het belang van tijd voor transitie onderschatten. Een abrupte migratiestop zal de innovatieve economie schaden. Het sturen op demografische veranderingen moet dan ook gericht zijn op de lange termijn.

Nadelen direct stoppen migratie

In het publieke debat wordt ‘grenzen dicht’ als beleidsoptie snel geopperd, maar de nadelen ervan worden – zeker op korte en middellange termijn – nogal eens vergeten. Zonder migratie zou de Nederlandse bevolking snel krimpen en zouden innovatieve sectoren, die veelal steunen op arbeidsmigratie, in de problemen komen. In de loop van de tijd is de afhankelijkheid van buitenlandse arbeidskrachten (denk aan universiteiten, maar ook aan bedrijven als ASML of VDL) groot geworden. Nederlandse scholieren en studenten volgen vaak niet de opleidingen waar de samenleving de grootste behoefte aan heeft (thans vooral te vinden in de industrie, ICT en zorg – zie UWV (2023)). Het gevolg is dat arbeidskrachten deels in het buitenland moeten worden geworven om economische activiteiten in Nederland te kunnen volhouden. Dit betreft ook die hoogwaardige productieve activiteiten waar Nederland, volgens de Staatscommissie, op termijn zijn verdienvermogen op zou moeten richten.

Zolang de omschakeling naar zo’n hoogproductieve economie nog niet is gemaakt, zal de financiële last van vergrijzing zonder migratie voornamelijk worden gedragen door werkenden, die steeds meer belasting en premie moeten afdragen. In scenario’s met een jaarlijks migratiesaldo rond de nul zou het aandeel AOW’ers ten opzichte van het aantal werkenden aanzienlijk hoger zijn dan in scenario’s met een hoger migratiesaldo. Hoewel migratie op lange

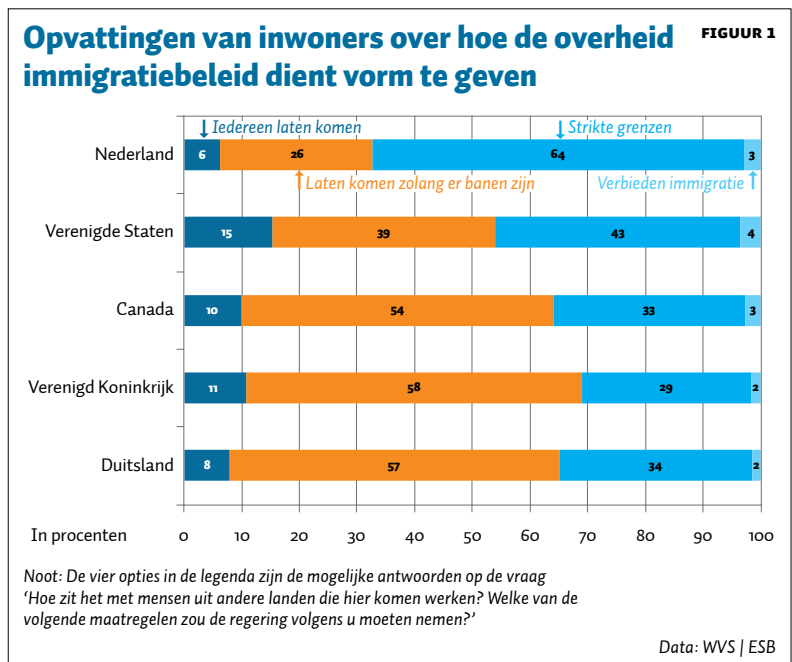


termijn geen oplossing is voor het vergrijzingsprobleem – migranten die blijven worden immers ook oud – is het op middellange termijn wel degelijk relevant. Het toestaan van een positief migratiesaldo verlaagt in de komende decennia de financiële druk voor jongere generaties.

Daarbij zijn weinig Nederlanders voorstanders van de extreme posities in het publieke migratiedebat (figuur 1). Men is echter wel terughoudender dan bijvoorbeeld burgers in traditionele immigratielanden als de VS en Canada, maar ook van ‘nieuwe’ immigratielanden als Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Nederlanders willen in mindere mate arbeidsmigratie accommoderen en zijn meer geporteerd in het stellen van strikte grenzen in het toelaten van immigranten dan inwoners in traditionele immigratielanden doen. Men zou dit kunnen zien als het effect van bevolkingsdichtheid. Nederland heeft meer dan andere Europese landen te maken met een hoge bevolkingsdichtheid die de druk op bijvoorbeeld de woningmarkt intensiveert, maar ook voor congestieproblemen in gebruik van ruimte en infrastructuur zorgt. Het dilemma van vergrijzing en migratie in Nederland is daarmee anders dan in een land als bijvoorbeeld Canada, dat schreeuwt om nieuwkomers met als ‘richtgetal’ 100 miljoen inwoners in 2100 (Van Dalen, 2023).

Traagheid van transitie

Het beperken van de bevolkingsgroei op de korte en middellange termijn door selectiever met migratie om te gaan kan een onderdeel zijn van de transitie naar een vergrij-



zende samenleving en economie. In het licht van deze vergrijzing zal er dan veel meer nadruk moeten liggen op het versterken van de innovatiekracht en het verhogen van de productiviteit.

Maar ook op dit vlak is realisme geboden. Innovatie zal niet plotseling de arbeidsmarktcrapte oplossen en ook niet op korte termijn de productiviteit op macroniveau stimule-

ren (Kotschy en Bloom, 2023). Het inzetten op innovatie gaat gepaard met de productiviteitsparadox, waar Robert Solow (1987) ooit op wees bij de introductie van computers (“je ziet computers overal, behalve in de productiviteitsstatistiek”). Die paradox doet zich in nieuwe vorm ook nu met AI voor (Brynjolfsson et al., 2018). Per saldo is inzet op innovatie een stap waar je geen spijt van krijgt, maar het is altijd onzeker hoe snel of langzaam het diffusieproces van innovaties zich voltrekt en welke onbedoelde positieve en negatieve neveneffecten zich voordoen. Het doorwerken van innovatie kost in de regel jaren en vooral ook forse investeringen, die dan niet op andere plekken in de economie gedaan kunnen worden. Als het prijsmechanisme als prikkelende factor zeer traag werkt, zoals Acemoglu et al. (2016) laten zien op het terrein van duurzaamheid, zou het verhogen van de investeringen in arbeidsbesparende technologieën, als gevolg van het transmissiemechanisme van sterke loonstijgingen door schaarste, vele jaren – zo niet decennia – in beslag kunnen nemen.

Arbeidsbesparende zorgrobots zullen niet in een oogwenk de personeelstekorten in de zorg verhelpen en de uitrol van AI gaat het lerarentekort de komende jaren niet oplossen.

Investeren in onderwijs, scholing, het actief stimuleren en ontmoedigen van opleidingen vanuit een maatschappelijk belang, maar ook het herverdelen van arbeidstaken tussen oud en jong (‘job crafting’), om met minder migratie te kunnen, vergen tijd om op succesvolle manier te worden toegepast en optimaal te renderen voor de samenleving.

Hetzelfde geldt voor een bredere productiviteitsagenda gericht op het stimuleren van innovatie via onder andere financieringsmogelijkheden, concurrentiebeleid en het beleidsmatig beïnvloeden van de sectorale samenstelling van de economie. Het verhogen van de productiviteit in de publieke sector zal – zo leert de praktijk (Blank, 2023) – mogelijk een nóg langere adem vergen.

Hoogproductieve sectoren zijn voorlopig dus nog zeer afhankelijk van arbeidsmigranten en het zal naar verwachting nog jaren duren voordat er voldoende vervangende arbeidskrachten zijn opgeleid om met minder migratie te kunnen. Het onderwijssysteem heeft voor de middellange termijn met de nodige arbeidsmarktcraptes te maken en dat zal ook zijn weerslag vinden in het maken van een kwaliteitsslag om aankomende leerlingen en studenten adequaat op te leiden en toe te rusten op de eisen van een diverse en dynamische samenleving. Snel handelen is geboden, ook al laten de tastbare resultaten op zich wachten.

Tot slot

Een kleinere bevolking is uiteraard mogelijk, maar deze mogelijkheid zal zich eerder aandienen op weg naar 2100 dan naar het jaar 2050. De middellange termijn – zeg tien tot twintig jaar – wordt beheerst door de wetten en praktische bezwaren die de weg naar het nieuwe vergezicht blokkeren. Dit vergezicht is het antwoord op de vraag welke samenleving Nederland wil zijn. En vooral ook hoe wij de gevolgen van de vergrijzing willen opvangen.

Laten we realistisch blijven en voor langere tijd stabiel koersen op een nieuwe economie, een gemoderniseerde

arbeidsmarkt en houdbare publieke voorzieningen. Deze transformatie zal al het nodige aanpassingsvermogen vragen van de samenleving, wonderen op de korte termijn kunnen we helaas niet verwachten.

Literatuur

- Acemoglu, D., U. Akcigit, D. Hanley en W. Kerr (2016) Transition to clean technology. *Journal of Political Economy*, 124(1), 52–104.
- Atkinson, A.B. (2014) Optimum population, welfare economics, and inequality. In: I. Goldin (red.), *Is the planet full?* Oxford: Oxford University Press, p. 23–45.
- Blank, J. (2023) *Hoe de Nederlandse overheid al veertig jaar de ziekte van Baumol in de publieke dienstverlening aanwakkert*. Artikel op www.mejudice.nl, 14 juni.
- Borstlap, H. (2024), *Liever minder dan nog meer mensen in dit kleine land*, *Trouw*, 2 februari 2024.
- Brynjolfsson, E., D. Rock en C. Syverson (2018) Artificial intelligence and the modern productivity paradox: A clash of expectations and statistics. In: A. Agrawal, J. Gans en A. Goldfarb (red.), *The economics of artificial intelligence: An agenda*. Chicago: University of Chicago Press, p. 23–57.
- Dalen, H. van (2023) Nederlanders behoudend over immigratie. *Demos*, 39(9), 1–4. Te vinden op www.nidi.nl.
- Kotschy, R. en D.E. Bloom (2023) *Population aging and economic growth: from demographic dividend to demographic drag?* NBER Working Paper, 31585.
- SDO 2050 (2024) *Gematigde groei: Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050*.
- Solow, R.M. (1987) We'd better watch out. *New York Times Book Review*, 36.
- UWV (2023) *Moeilijk vervulbare vacatures; landelijk overzicht van beroepen*. UWV Publicatie, 6 september

Baseer overheidsbeleid op realistischere bevolkingsprognoses

Effectief overheidsbeleid vereist een goed onderbouwd beeld rond de ontwikkeling van de bevolking in Nederland. Het overheidsbeleid wordt nu echter gebaseerd op modellen met onjuiste, gedateerde en weinig gedetailleerde aannames. Dat bemoeilijkt het economisch, ruimtelijk en sociaal beleid voor de lange termijn. Hoe ziet een realistischere prognose eruit?

IN HET KORT

- De huidige bevolkingsprognoses veronderstellen een te hoog geboortecijfer en een te lage levensverwachting.
- Het huidige verwachte migratiesaldo mist onderbouwing en geeft te weinig detaillering.
- Vergrijzing en migratie vragen om een continue actualisering van de bevolkingsprognoses en beleidsbijsturing.

BARBARA BAARSMA

Hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam, hoofd-econoom van PwC en lid van DenkWerk

MAX MATHIJSEN

Consultant bij The Boston Consulting Group en roulerend lid van DenkWerk

Vergrijzing en migratie zijn bepalend voor de omvang en samenstelling van de bevolking in Nederland. De veranderende demografie stuurt de aanspraak op publieke voorzieningen, de ontwikkeling van het arbeidsaanbod, de mate van economische groei en de belastinginkomsten, de vraag naar huizen en infrastructuur, en de sociale cohesie binnen het land. Zeker in een sterk vergrijzende samenleving is het noodzakelijk om continu bevolkingsprognoses te maken. Zonder een actueel beeld van de ontwikkeling van de omvang en samenstelling (bijvoorbeeld leeftijd, herkomst, opleiding) van de bevolking kan de overheid namelijk geen effectief beleid voeren.

Om beter voorbereid te zijn op grote demografische veranderingen, is op voordracht van de Tweede Kamer de Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050 ingesteld (MinSZW, 2022). De Staatscommissie maakt gebruik van de bevolkingsprognoses van het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) en het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS). Het NIDI en CBS hebben een basisscenario en enkele varianten met verschillende aannames rond geboortegetal, levensverwachting, en migratiesaldo (NIDI en CBS, 2021).

De veronderstellingen in de prognoses van het NIDI en het CBS zijn echter niet realistisch. Dat werd vorig jaar al

gesignaleerd door DenkWerk (2023) en Achterberg (2023). Bevolkingsgroei is het product van de natuurlijke aanwas (geboorte minus sterfte) en het migratiesaldo (immigratie minus emigratie). Het basisscenario van het NIDI en CBS schat het geboortecijfer te hoog in, de levensverwachting te laag, en is weinig realistisch over migratie. Ook de overige scenario's gaan uit van onrealistische aannames.

In dit artikel geven we vier alternatieve scenario's met betrekking tot de bevolkingsontwikkeling voor 2020–2070. De scenario's komen voort uit een eigen ontwikkeld bevolkingsontwikkelingsmodel dat online beschikbaar is (zie online appendix van DenkWerk (2023)).

Natuurlijke aanwas

Ondanks dat het geboortegetal in Nederland al sinds 2010 afneemt naar minder dan 1,5 kinderen per vrouw, gaat het CBS uit van hogere aantallen. In de laatste prognose is dat 1,7 (NIDI en CBS, 2021). Twee van de scenario's van het NIDI en CBS gaan zelfs uit van een kindertal van 1,8 of 1,9 per vrouw. Dit soort verschillen resulteren in overschatting van tienduizenden geboortes per jaar.

De toekomstige levensverwachting wordt juist te laag ingeschat. Uit onderzoek van het CBS blijkt dat het opleidingsniveau een belangrijke pijler is voor de levensverwachting van een persoon (Nusselder et al., 2017). Verschil in opleidingsniveau kan leiden tot verschillen in levensverwachting van wel zeven jaar. Het aandeel hogeropgeleiden zal de komende decennia sterk toenemen. Het positieve effect dat dit zal hebben op de gemiddelde levensverwachting wordt echter niet meegenomen in de prognoses van het NIDI en CBS. Het gevolg is een onderschatting van de levensverwachting en een overschatting van sterfte.

Omdat het NIDI en CBS de geboorte- en sterftecijfers overschatten, werken beleidsmakers met verkeerde prognoses. Ook een kleine overschatting heeft grote gevolgen. Onderschatting van het aantal ouderen betekent op termijn een ferme onderschatting van de zorgvraag. Dat is problematisch, omdat de gezondheidszorg onder de huidige aannames al veel arbeidskrachten en middelen naar zich toe trekt. De te lage inschatting van het geboortecijfer betekent aan de onderwijskant juist minder onderwijsvraag. Het betekent ook dat de grijze druk nog verder toeneemt (het aandeel ouderen ten opzichte van de rest van de samenleving), waardoor de druk van AOW-uitgaven hoger zal zijn dan nu wordt ingeschat op basis van de prognoses.



Migratiesaldo

Ook wat betreft het migratiesaldo zijn de NIDI- en CBS-prognoses onrealistisch. Het migratiesaldo wordt al jaren onderschat. In hun basisscenario wordt er uitgegaan van een migratiesaldo van 50.000 mensen per jaar, terwijl dat volgens CBS-data al enkele jaren rond de 100.000 mensen per jaar ligt (ook na correctie voor vluchtelingen uit Oekraïne) en er sprake is van een stijgende trend (CBS, 2023).

Het toekomstige migratiesaldo is echter moeilijk in te schatten op basis van historische trends. De sterke stijging van afgelopen jaren wordt grotendeels verklaard door toegenomen arbeids- en studiemigratie, met name vanuit Europa (DenkWerk, 2023). Zo'n 65 procent van de immigratie naar Nederland is arbeidsmigratie inclusief meereizende gezinsleden. Daarvan komt driekwart uit de EU. Die arbeidsmigratie zal naar alle waarschijnlijkheid tussen 2020 en 2040 sterk afnemen, omdat de bevolking van 20 tot 64 jaar in Europa met zo'n tien procent daalt.

Het Europese arbeidsaanbod neemt dus af, terwijl de arbeidsvraag in de EU zal toenemen. Het gevolg is steeds meer Europese concurrentie om steeds minder Europese arbeidskrachten. Dat wordt nog eens versterkt doordat de economie van landen in Midden- en Oost-Europa aantrekt – de landen waar veel arbeidsmigranten nu vandaan komen. Door economische convergentie is het motief voor arbeidsmigratie daardoor minder sterk.

Dat betekent overigens niet dat het migratiesaldo ook hoeft af te nemen. Arbeids- en studiemigratie zijn stuurbaar. Tot nu werd dit veelal overgelaten aan marktpartijen en onderwijsinstellingen, maar de overheid zou ook gericht migratiebeleid kunnen voeren. Op het gebied van arbeid kan dat door middel van vakkrachtregelingen en/of een puntensysteem om zo migranten van buiten Europa aan te trekken (DenkWerk, 2023). Voor studiemigratie kan dat bijvoorbeeld door het invoeren van een numerus fixus voor Engelstalige studies, het stellen van eisen aan de Nederlandse taalvaardigheid of het verhogen van het collegegeld (MinOCW, 2023). Migratie kan op die manier ingezet worden om tekorten op de arbeidsmarkt te verlichten. Het

stimuleren van migratie zorgt echter wel voor druk op de fysieke leefomgeving en de sociale cohesie.

Terwijl kindertal en levensverwachting minder beïnvloed worden door de overheid, is het gevoerde (gerichte) migratiebeleid een politieke keuze. Immigratie, emigratie, en het daaruit volgende migratiesaldo zijn daarom het best te prognosticeren met scenario's.

De scenario's van het NIDI en CBS gaan uit van een simplistisch stabiel migratiesaldo over de tijd, zonder segmentatie naar migratiemotief. Daarmee missen ze relevante verschillen tussen migranten. Studiemigranten blijven bijvoorbeeld relatief kort en zijn jong. Asielmigranten hebben een langere verblijfsduur en lagere arbeidsparticipatie. Bovendien is het verloop van asielmigratie volatiel. Het wordt in grote mate bepaald door conflicten en rampen zoals in Syrië, Afghanistan en Oekraïne. Daaraan gaat de huidige prognose ook voorbij. Vanwege het gebrek aan detaillering, kan het effect van migratiebeleid slecht worden gekoppeld aan economisch, ruimtelijk, en sociaal beleid.

Alternatieve bevolkingsprognose

Hoe ziet een realistischere bevolkingsprognose eruit? In ons model werken we met scenario's. We zetten het geboortegetal per vrouw in alle scenario's op 1,6. Dit is een opwaartse correctie ten opzichte van het huidige niveau (rond de 1,5) vanwege het tijdelijk uitstel van kinderen door economische onzekerheid en corona.

Wij kiezen er verder voor om sterftetekansen te verlagen ten opzichte van de CBS-basisprognose met een factor 0 tot 10 procent olopend van 2030 tot 2070 (verschillend per levensjaar). Een idee voor verdere verfijning is differentiëren in de toename in levensverwachting naar opleidingsniveau.

Voor de scenario's hebben we de immigratieaannames zo gekozen dat we op de lange termijn op een bepaald 'doel' uitkomen. De vier verschillende doelen zijn: (1) een stabiele totale bevolking, (2) een stabiele werkzame beroepsbevolking, (3) voldoende groei in het aantal werkenden om de extra arbeidsvraag in publieke sectoren aan te kunnen, en (4) een stabiele verhouding aandeel werkenden versus

niet-werkenden. Over de wenselijkheid van de doelen kan worden gedebateerd, maar ze vallen wat ons betreft wel binnen de kaders van wat mogelijk is.

We segmenteren verder naar de verschillende migratiemotieven: arbeid, studie, asiel, gezin (figuur 1). Met name arbeids- en studiemigratie zijn te sturen (stimuleren of limiteren). Vandaar dat de aannames rond arbeids- en studiemigratie de belangrijkste differentiaties achter de scenario's zijn. De aannames rond gezinsmigratie zijn in ieder scenario gelijk. Voor asielmigratie geldt hetzelfde, behalve voor scenario met doel 1 alwaar er uitgegaan wordt van sterk restrictief beleid. We modelleren in alle scenario's incidentele schommelingen, die het volatiele karakter van asielmigratie reflecteren. Door te segmenteren naar motief kan er ook rekening worden gehouden met verschillen in verblijfsduur, leeftijd, gender en arbeidsparticipatie.

De verschillende gestelde doelen leveren heel verschillende beelden op (figuur 2). Bij doel 1 blijft de bevolking ongeveer stabiel rond de achttien miljoen mensen. Bij doel 2 groeit de Nederlandse bevolking tot 19,2 miljoen mensen in 2070. Bij doel 3 loopt dat op tot 21,6 miljoen mensen, en bij doel 4 tot 24,2 miljoen mensen. De scenario's van het NIDI en CBS lopen tot 2050, maar geven wat betreft bevolkingsaantallen ongeveer eenzelfde waaier aan mogelijkheden. De CBS-kernprognose (het basisscenario) geeft wel een beeld voor 2070, namelijk 20,7 miljoen mensen, en valt daarmee tussen doel 2 en doel 3 in.

Het belangrijkste verschil met de prognose van het NIDI en het CBS zit niet in de aantallen, maar in de samenstelling. Onze prognoses geven een realistischer beeld van het aandeel jongeren, het aandeel ouderen, en het aandeel aan de mogelijke samenstelling aan migranten en hun kinderen.

Conclusie

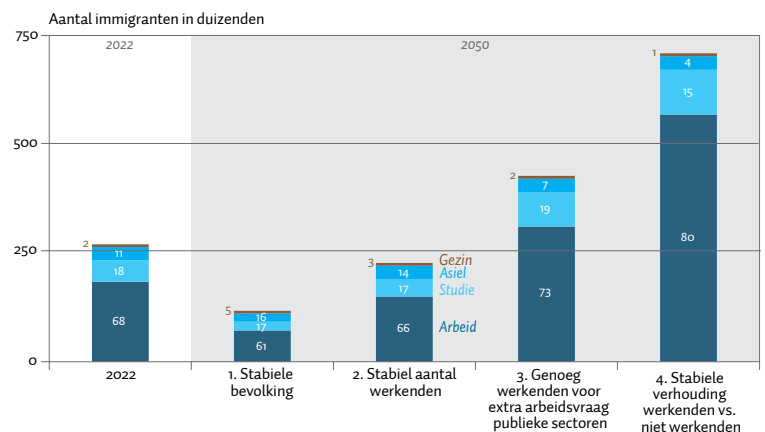
Gedetailleerde bevolkingsontwikkelingsscenario's helpen bij het bepalen van de koers voor Nederland. Demografie is immers van grote invloed op de vraag naar publieke voorzieningen, economische ontwikkeling, beslag op de fysieke leefomgeving, en de sociale samenhang. De Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050 zal begin dit jaar advies uitbrengen, met als basis onrealistische prognoses. Dat leidt tot slecht onderbouwd beleid voor de lange termijn.

Actualisering van de bevolkingsprognoses is noodzakelijk voor effectief beleid. Het maken van deze prognoses zou geen periodieke exercitie moeten zijn, maar een continue taak, waarbij de gemaakte veronderstellingen steeds worden aangepast aan de onderliggende trends. Geboortegetal en sterftetekans dienen daartoe nauwkeurig te worden gemonitord, want zo worden trendbreuken tijdig opgemerkt. Bij migratie is een verfijnd prognosemodel nodig, dat ten minste segmenteert naar immigratiemotief. Aangezien migratieaantallen het gevolg zijn van politieke keuzes, kan hiervoor beter gebruik worden gemaakt van een scenario-analyse.

Het feit dat ons bevolkingsontwikkelingsmodel tot significant andere prognoses komt dan het CBS en NIDI, geeft aan hoe belangrijk continue herijking van de modellen is. Ook het beleid dient voortdurend getoetst te worden aan de geactualiseerde prognoses. Zo kunnen het woningbouwbeleid, de zorguitgaven, beleid omtrent de arbeidsmarkt en de infrastructurele investeringsagenda aangepast worden

Jaarlijkse immigratie gesegmenteerd naar migratiemotief

FIGUUR 1

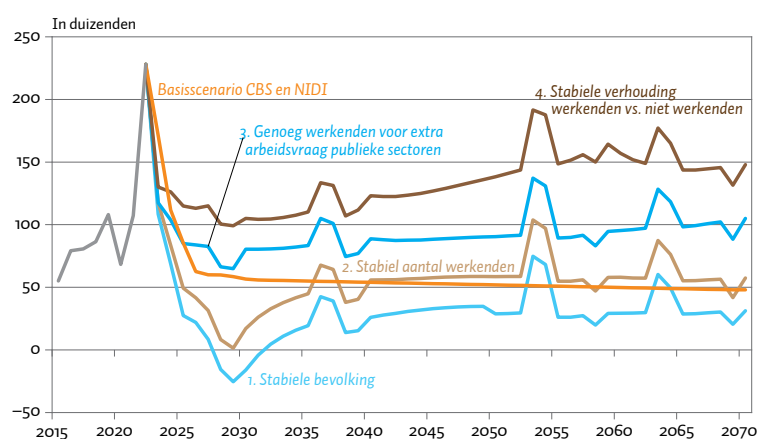


Noot: Exclusief mensen van Nederlandse herkomst; om een representatief beeld te geven zijn de getallen voor 2022 exclusief immigranten uit Oekraïne. Getallen in de balkjes geven het aandeel in procenten.

Data: CBS (voor gerealiseerde cijfers); Bevolkingsontwikkelingsmodel DenkWerk (voor prognoses) | ESB

Jaarlijks migratiesaldo

FIGUUR 2



Data: CBS (voor gerealiseerde cijfers); Bevolkingsontwikkelingsmodel DenkWerk (voor prognoses) | ESB

waar nodig. Dit proces van prognoses en beleidsbijsturing moet niet worden uitbesteed aan een commissie die er eenmalig naar kijkt; het moet behoren tot het vaste takenpakket van de Rijksoverheid.

Literatuur

Achterberg, P. (2023) Overschatting geboortes en onderschatting migratie misleidt beleidsmakers. *ESB*, 108(4824), 379–381.

CBS (2015) *Hogeropgeleiden leven langer in goede gezondheid*. CBS Nieuwsbericht, 9 december.

CBS (2023) *Immigratie en emigratie; geslacht, leeftijd, geboorteland, regio*. CBS Statistiek, 15 september.

DenkWerk (2023) *Migratie als motor: Hoe Nederland migratie kan inzetten als drijvende kracht*. Rapport DenkWerk, juni.

MinOCW (2023) *Beheersing internationale studentenstromen in het hoger onderwijs*, 23 april. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

MinSZW (2022) *Stand van zaken over de Verkenning bevolking 2050 en voortgang over de uitvoering van de motie van het lid Dijkhoff c.s. over de consequenties van demografische ontwikkelingen in verschillende scenario's in kaart brengen*. Kamerstuk 35925, nr. 171.

NIDI en CBS (2021) *Bevolking 2050 in beeld: opleiding, arbeid, zorg en wonen*. Te vinden op nidi.nl.

Nusselder, W., J-W. Bruggink en J. Mackenbach (2017) *Ongelijkheid in gezonde levensverwachting: een dubbel nadeel voor laagopgeleiden*. *Gerōn: Tijdschrift over ouder worden & samenleving*, 19(3), 14–18.

Immigratie niet nodig om arbeidstekorten en grijze druk aan te pakken

Als antwoord op de vergrijzing heeft Nederland volgens de Adviesraad Migratie twee mogelijke opties, te weten het fors opvoeren van de arbeidsmigratie of het verhogen van de AOW-leeftijd. Beide opties zijn noch wenselijk, noch noodzakelijk. Er zijn andere opties met minder negatieve neveneffecten.

IN HET KORT

- Een hogere arbeidsmigratie is niet per definitie welvaartsverhogend, en stelt de vergrijzingsproblematiek louter uit.
- Arbeidstekorten kunnen verregaand worden opgelost met hogere lonen en import, in plaats van lokale productie.
- Nederland kan een spaartekort lang volhouden met het dankzij decennialange spaaroverschotten opgebouwde vermogen.

WIM BOONSTRA
Universitair hoofd-
docent aan de
Vrije Universiteit
Amsterdam

In december 2023 verscheen het rapport *Arbeidsmigratie: Oplossing voor economie en demografie?*, opgesteld door de Adviesraad Migratie (2023). In de inleiding stelt het rapport dat in het maatschappelijke debat over de vraag of arbeidsmigratie een oplossing is voor vergrijzing, drie vraagstukken door elkaar heen lopen. Het rapport noemt als eerste de houdbaarheid van de verzorgingsstaat met het oog op de groei van het aantal gepensioneerden ten opzichte van het aantal actieven, aangeduid als de 'grijze druk'. Ten tweede is daar het structurele personeelstekort doordat meer mensen met pensioen gaan dan er jongeren tot de arbeidsmarkt toetreden. En het derde is het behoud van de welvaart, gemeten als het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking.

De te beantwoorden vraag is dan of extra arbeidsimmigratie een effectief antwoord is op de vergrijzing van de beroepsbevolking en de daaruit voortvloeiende krimp van het arbeidsaanbod. Het rapport, opgesteld door Paul de Beer, geeft een goed, genuanceerd overzicht van de gevolgen van immigratie en schetst verschillende scenario's. Daarbij wordt helder uiteengezet wat de gevolgen kunnen zijn van arbeidsmigratie – al of niet met gezinshereniging – voor de arbeidsmarkt en voor de bevolking. Tevens wordt arbeidsmigratie afgezet tegen een alternatieve oplossing, te weten een verdere verhoging van de AOW-leeftijd.

Hoewel de analyses glashelder zijn en het rapport goed is ingebed in relevante vakliteratuur, komt het geheel toch

wat onevenwichtig over. Zeker omdat in de media gefocust werd op de keuze tussen meer arbeidsimmigratie of een verdere verhoging van de AOW-leeftijd. Bij die extra arbeidsimmigratie zou moeten worden gedacht aan een jaarlijkse instroom van 50.000 extra arbeidsmigranten bovenop de verwachte instroom.

Het moge duidelijk zijn dat een dergelijke instroom, net als een verhoging van de AOW-leeftijd, in het huidige politieke klimaat op weinig enthousiasme kan rekenen. Gelukkig zijn er alternatieven, zo laat ik in dit artikel zien.

Migratie verdient gericht beleid

Het rapport van de Adviesraad is evenwichtiger over de gevolgen van migratie dan de discussie in de media doet vermoeden. Het wijst ook op het belang van, en de mogelijkheden tot een verhoging van de arbeidsparticipatie. En het laat zien dat arbeidsimmigratie de gevolgen van vergrijzing als het ware opschuift in de tijd, maar dat het geen definitieve oplossing is. Want ook arbeidsmigranten gaan natuurlijk ooit met pensioen. Het rapport beschrijft ook kraakhelder dat lang niet alle arbeidsimmigratie het welvaartspeel van ons land verhoogt. De impliciete conclusie is dan natuurlijk, dat als al voor een vergroting van de arbeidsmigratie wordt gekozen, gericht migratiebeleid nodig is om ervoor te zorgen dat de 'juiste' arbeidsmigranten worden aangetrokken.

Het eerste echte probleem met het rapport is dat het relatief weinig woorden wijdt aan de bijkomende nadelen van extra immigratie. Het beschrijft wel dat de extra immigratie uiteraard ook leidt tot een groter beroep op de collectieve voorzieningen. Maar er wordt niets gezegd over de woningmarkt. Ons land kampt volgens data van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nu reeds met een tekort van 390.000 woningen en dit tekort loopt steeds verder op als gevolg van een falend woningbouwbeleid. Iedere extra immigrant vergroot de vraag naar woonruimte. Mede daardoor is de roep om minder immigratie in de meest brede zin des woords steeds luider geworden.

In het licht van deze woningtekorten, staat een optie van extra immigratie van 50.000 werknemers naast de politieke realiteit. Zo'n instroom zou de crisis op de woningmarkt permanent maken. Hier had het rapport meer aandacht aan moeten besteden.

Het tweede probleem is meer fundamenteel. Het rapport lijkt uit te gaan van een verregaand gesloten wereld-economie, waarin vooral arbeid de landsgrenzen kan over-

schrijden. Ofwel, het gaat compleet voorbij aan het open karakter van de meeste economieën en zeker die van Nederland. Waar het rapport als het ware de keuze voorlegt tussen meer 'import' van arbeid of een verhoging van de arbeidsparticipatie via onder meer een verhoging van de AOW-leeftijd, besteedt het vrijwel geen aandacht aan de derde optie: laat de arbeid zo veel mogelijk waar deze is, te weten in het buitenland, en importeer waar mogelijk de benodigde goederen en diensten. Dat zal dan vooral gaan om de producten die ons land in de toekomst zelf niet meer concurrerend kan voortbrengen. Deze benadering kan zeer goed werken en zal aanmerkelijk minder sociale spanningen met zich meebrengen dan de andere opties van de Adviesraad.

Bij de derde optie past een belangrijke nuanciering: er zijn veel goederen en in nog veel hogere mate diensten waarvan de 'productie' alleen kan plaatsvinden op de plek waar ook de 'consumptie' plaatsvindt. De zorg en het onderwijs zijn daarvan bij uitstek een voorbeeld, net als de woningbouw. Verder zijn hoogopgeleide kennismigranten van groot belang voor onze geavanceerde industrie. Arbeidsimmigratie zal in die sectoren wel degelijk nodig blijven.

Deze nuanciering betekent dat het nodig zal zijn om het beleid ten aanzien van immigratie dusdanig vorm te geven dat de instroom van arbeidsmigranten meehelpt om de knelpunten op te lossen in de sectoren waar import van de benodigde goederen en diensten lastig is. Ons land moet dus een actief immigratiebeleid formuleren dat erop is gericht om de mensen met de juiste kwalificaties aan te trekken. Een beetje zoals in de jaren zestig van de vorige eeuw bepaalde sectoren gericht buitenlandse werknemers aantrokken.

Reguleer arbeidsvraag via lonen

De belangrijkste allocatie van de beschikbare arbeid zal moeten plaatsvinden via de loonvorming, ofwel het prijsmechanisme van de arbeidsmarkt. Overigens geeft ook het rapport van de Adviesraad een goede analyse hoe marktwerking op de arbeidsmarkt kan bijdragen aan een betere allocatie van de schaarse beschikbare arbeid.

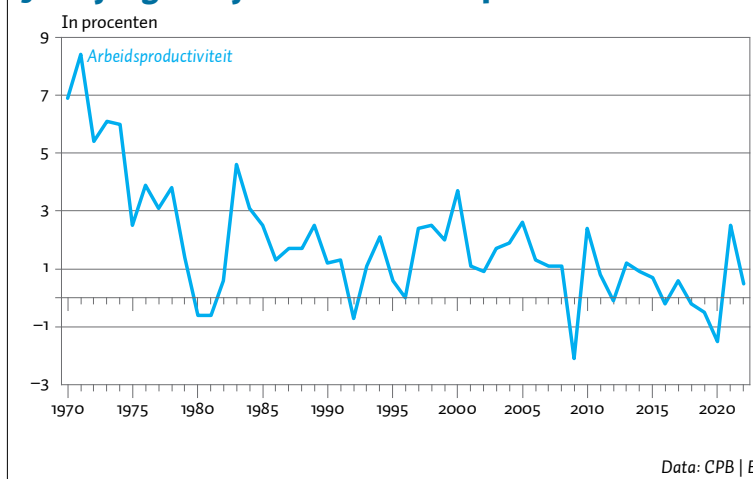
De vermeende nadelen een hoger niveau van het (minimum)loon in ons land voor de concurrentiepositie worden in het debat vaak zwaar aangezet, maar moeten niet worden overdreven. Nederland heeft een hoogontwikkelde economie en concurreert niet primair op loonkosten. Sowieso gaat het in de buitenlandse handel om de loonkosten per eenheid product en daarbij speelt de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit minstens zo'n grote rol als de loonkostenontwikkeling alleen.

Een gezonde loongroei dwingt het bedrijfsleven tot innovatie ter verhoging van de productiviteit, een punt waar Alfred Kleinknecht decennia geleden al op heeft gewezen (Kleinknecht, 2022). In ons land lijkt de laatste decennia echter het omgekeerde te spelen. Een kunstmatig laag gehouden loonontwikkeling ontnemt het bedrijfsleven een prikkel om te innoveren. Als een direct gevolg daarvan is de toename van de arbeidsproductiviteit in ons land in de loop der tijd steeds verder afgenomen (figuur 1).

Hoewel hogere lonen, te beginnen vanaf het minimumloon, dus noodzakelijk zijn, is het ook van belang dat eventuele nadelen daarvan worden ondervangen. Een groot nadeel van een hoger minimumloon is de automatische

Jaarlijks groeicijfer van de arbeidsproductiviteit

FIGUUR 1



Data: CPB | ESB

koppeling tussen het minimumloon en de AOW. Dat is een forse aanslag op de overheidsfinanciën en veel geld komt ook nog eens terecht bij mensen die weliswaar blij zullen zijn met een hogere AOW, maar die het geld in de meeste gevallen niet echt nodig hebben. Die automatische koppeling moet dus worden doorbroken (Gradus en Koning, 2023). Wel zal de overheid niet ontkomen aan fors hogere uitgaven aan salarissen in sectoren als het onderwijs en de zorg, sectoren die voor ons land van groot strategisch belang zijn.

De als gevolg van de verkrappende arbeidsmarkt gestaag oplopende loonkosten zullen het bedrijfsleven dwingen om meer inspanningen te verrichten op het vlak van onderzoek en innovatie. De overheid kan deze transitie ondersteunen met gericht innovatiebeleid en wellicht tijdelijke lastenverlichting voor met name ondernemers in het mkb. Hoe beter ondernemers in deze transitie slagen, hoe meer productie dan binnenslands kan blijven, en dan kan een groot deel van de toenemende arbeidsschaarste worden opgevangen door een hogere productiviteit per gewerkt uur. Verder kan de arbeidsparticipatie wellicht verder omhoog door deeltijders te verleiden om meer uren te gaan werken. Maar hoe je het ook wendt of keert, hogere lonen zullen ertoe leiden dat een deel van de minder productieve werkgelegenheid in ons land zal verdwijnen, zeker in die sectoren waar het internationaal verhandelbare goederen betreft.

Spaaroverschot dempt grijze druk

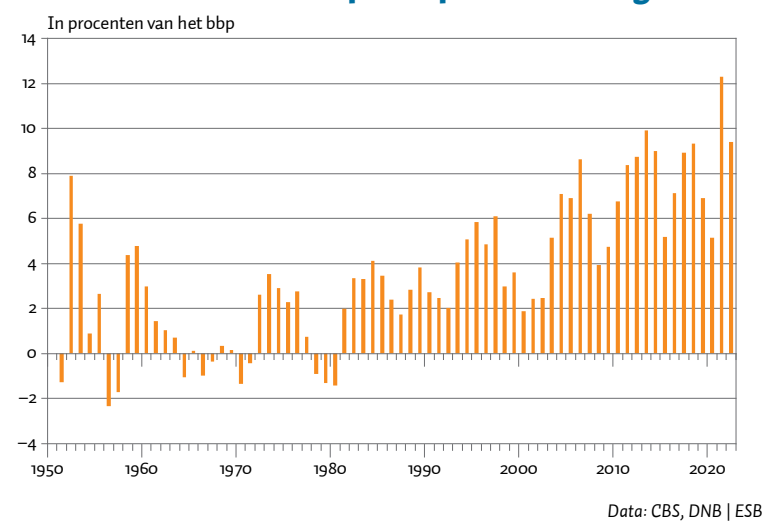
De grijze druk kan tevens worden opgevangen door de opgebouwde vermogens van Nederlanders. In een vergrijzende samenleving zullen pensioenuitkeringen een steeds groter deel van de uitgaven gaan financieren. Dit 'pensioeninkomen' is economisch beschouwd geen inkomen, maar komt neer op het interen op het pensioenvermogen, dat gedurende het werkende leven is opgebouwd.

Dat pensioeninkomen in feite neer komt op het interen op vermogen is belangrijk om te beseffen, want het betekent dat het logisch is dat, naarmate er meer gepensioneerden bijkomen, het spaaroverschot van ons land geleidelijk zal omslaan in een spaartekort.

Als het nationale spaaroverschot van ons land door het groeiende aantal gepensioneerden omslaat in een spaartekort, zullen de binnenlandse bestedingen zich sterker ont-

Het Nederlandse saldo op de lopende rekening

FIGUUR 2



niveau van groot belang, niet zozeer de ontwikkeling van het bbp. Als een land in een eerdere fase voldoende buitenslands vermogen heeft opgebouwd, kan het een spaartekort best een tijd volhouden.

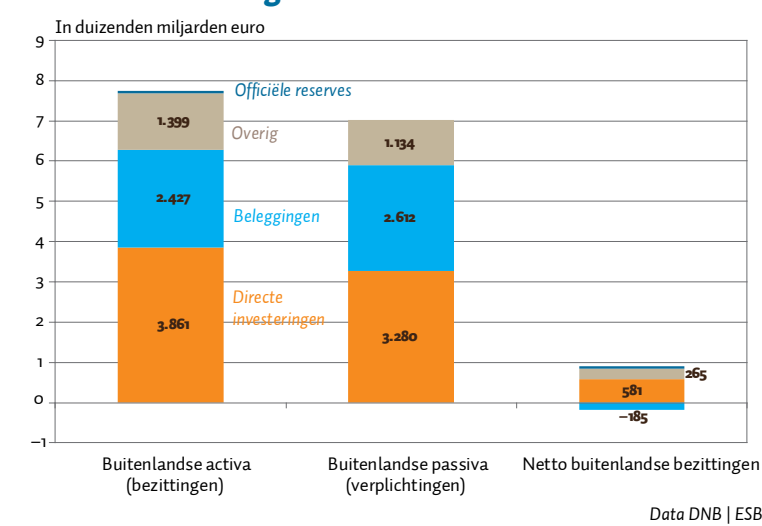
Het mooie is dat Nederland in de loop van de afgelopen decennia jaarlijks een fors nationaal spaaroverschot had (figuur 2). Sinds het begin van de jaren vijftig van de vorige eeuw kende Nederland – overigens als een van de weinige industrielanden – vrijwel ieder jaar een overschot op de lopende rekening.

Mede als gevolg van de spaaroverschotten heeft ons land in de loop der tijd een omvangrijk netto internationaal vermogen opgebouwd (figuur 3; kader 1). Het netto internationaal vermogen van ons land bedraagt ongeveer 1.000 miljard euro, ofwel circa honderd procent van het bbp. Er zijn weinig landen te vinden die zo goed op de financiële gevolgen van de vergrijzing zijn voorbereid als Nederland.

Het interen op vermogen op nationaal niveau is in principe hetzelfde als het interen op pensioenen op individueel niveau. De financiële ‘loopbaan’ van de meeste mensen begin doorgaans met een situatie waarin de kosten hoger zijn dan het inkomen. Ze maken schulden om een woning of andere benodigdheden te verkrijgen. Normaal gesproken stijgt het inkomen met de toename van de leeftijd. Schulden worden afgebouwd en mensen beginnen met het opbouwen van vermogen. Na pensionering valt het inkomen weg en worden de benodigde uitgaven gefinancierd vanuit het interen op het vermogen. Als de bevolking gemiddeld ouder wordt, is het niet gek dat die situatie zich ook vertaalt naar het nationale niveau; het is dan prima te verantwoorden om ‘in te teren’ op vermogen

Het externe vermogen van Nederland

FIGUUR 3



Complex verband spaaroverschot en vermogenspositie

KADER 1

Het is niet zo dat de netto buitenlandse vermogenspositie van een land grofweg gelijk is aan de som van de in de loop der tijd gerealiseerde lopende-rekeningsaldi. In een wereld met vrij internationaal kapitaalverkeer is de netto-vermogenspositie van een land het saldo van de bruto buitenlandse bezittingen van dit land en de bruto-bezittingen van buitenlandse partijen in het betreffende land. Die bruto-standen bedragen een veelvoud van de

netto-posities. En zowel vorderingen als verplichtingen kunnen in waarde fluctueren als gevolg van marktbevingen. Die komen niet tot uiting in de betalingsbalans, omdat die vrijwel uitsluitend grensoverschrijdende geldstromen registreert, maar wel in de waarde van het netto buitenlandse vermogen. Het verband is gecompliceerd. Voor een meer uitvoerige uiteenzetting over dit onderwerp verwijst ik graag naar Boonstra (2008).

wikkelen dan het bruto binnenlands product (bbp). Want als de productie binnen Nederland de ontwikkeling van de vraag niet kan bijbenen, zal de invoer van goederen en diensten vanuit het buitenland verder toenemen. Als dat gebeurt, kan ons land op termijn een tekort op zijn lopende rekening van de betalingsbalans krijgen.

Een spaartekort hoeft niet erg te zijn, want voor de ingezetenen van ons land is uiteindelijk het bestedings-

Conclusie

Het antwoord op de vergrijzing van onze bevolking zal vooral moeten bestaan uit een hogere arbeidsproductiviteit en een hoger invoervolume. Extra arbeidsimmigratie kan weliswaar helpen om de arbeidskrapte in ons land te verminderen, maar brengt ook de nodige nadelen met zich mee, zoals een verdere toename van de spanningen op de woningmarkt. Het is logischer om laagwaardige productie af te stoten en meer in te kopen in het buitenland.

Het loonmechanisme zal ervoor moeten zorgen dat de beschikbare arbeid zo veel mogelijk moet worden ingezet op de plaatsen waar de maatschappelijke toegevoegde waarde het grootste is. Arbeid is schaars en de vraag ernaar is structureel hoog. Dat betekent dat de prijs ervan moet stijgen.

De grijze druk kan verder worden verzacht door de ruime financiële buffers die de afgelopen decennia zijn opgebouwd te gebruiken voor een langere periode met spaartekorten.

Literatuur

- Adviesraad Migratie (2023) *Arbeidsmigratie: Oplossing voor economie en demografie?* Adviesraad Migratie Verkenning, december.
- Boonstra, W.W. (2008) *De betalingsbalans en de externe vermogenspositie: Over zwarte gaten, zwarte materie en goede statistieken*. Vrije Universiteit Proefschrift. Amsterdam: VU-Uitgeverij, maart.
- Gradus, R. en P. Koning (2023) *AOW koppelen aan uurloon van 16 euro brengt solidariteit uit balans*. Blog op esb.nu, 18 september.
- Kleinknecht, A. (2022) *Laat ons de krappe arbeidsmarkt koesteren*. ESB, 107(4809), 199.W

Zet beter in op arbeidspotentie van migranten die er al zijn

Een rem op ongebreidelde immigratie en gericht kiezen wie we in Nederland willen binnenhalen. Dat lijkt de wens vanuit de huidige politiek en de beleidswereld. Zo adviseerde de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024) onlangs om uit te gaan van een 'gematigde groei' van de migratie tot 2050, waarbij laagwaardige en uiterst geflexibiliseerde sectoren zoals distributiecentra, slachthuizen en een deel van de tuinbouw, sterk worden ingekrompen en er veel meer wordt ingezet op een kenniseconomie.

Het Centraal Planbureau kwam bovendien recent met de mededeling dat arbeidsmigratie de krapte op de arbeidsmarkt niet oplost (NOS, 2024). De redenering is dat migratie tot bevolkingsgroei en meer economische bedrijvigheid leidt, en daardoor op de langere termijn ook de vraag naar arbeid vergroot. De oplossing die het CPB aanbeveelt, is om de vraag naar arbeid te verminderen, waarbij met name de overheid kritisch moet kijken naar haar eigen uitgaven.

Maar hoe realistisch zijn deze beleidsvoorstellen van het CPB en van de Staatscommissie? Het is ten eerste zeer de vraag of – gezien de demografische krimp – de tekorten op de arbeidsmarkt zo gemakkelijk opgelost kunnen worden en of de 'oplossing' van vraagreductie afdoende is. Bovendien hebben EU-burgers vrij toegang tot de arbeidsmarkt en hebben veel werkgevers een grote voorkeur voor de relatief gemakkelijk uit te buiten groep werkers.

Het enige wat je kunt doen om dit type arbeidsmigratie af te remmen, is het gericht inzetten van sociaal-economisch beleid – door een combinatie van hogere minimumlonen (als prikkel voor automatisering), betere arbeidsvoorwaarden en meer arbeidsmarktcontrole. Verder kun je denken aan een strategie waarbij lokale autoriteiten minder vestigingsvergunningen voor het zoveelste distributiecentrum afgeven en aan belastingmaatregelen die dit soort activiteiten minder winstgevend maken.

Waar je overigens weinig politici en beleidsmakers over hoort, is dat het aanbod van goedkope arbeidskrachten uit Oost-Europa in de komende jaren wel eens snel zou kunnen opdrogen en de wal het schip zal keren. Dit is namelijk het deel van de EU waar de demografische krimp het grootst is en waar de economische groei zorgt voor hogere lonen en daarmee voor een afnemend animo om zwaar en onaantrekkelijk werk elders te verrichten. Het enige alternatief is dan het aanboren van goedkope arbeid buiten de EU, tot in Nepal en Mongolië aan toe.

Volgens de Staatscommissie zou de andere kant van de arbeidsmigratie-medaille een grotere nadruk op de kenniseconomie moeten zijn. Dat werkt echter alleen als er een veel groter binnenlands aanbod komt van werknemers die over de vereiste kennis beschikken. En daar schort het nu al aan, met als gevolg dat bedrijven als ASML



LEO LUCASSEN

Directeur van het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis en hoogleraar aan de Universiteit Leiden

veel hooggeschoolde migranten, met name van buiten de EU aantrekken.

Als we inzetten op zo'n kenniseconomie, dan zal er veel meer moeten worden geïnvesteerd in de kwaliteit van het onderwijs – en dat gaat steeds meer achteruit, zo bleek onlangs weer uit PISA-onderzoek. En daarnaast zal het volgen van technische studies, op alle niveaus, gestimuleerd moet worden, bijvoorbeeld door die studies goedkoper te maken.

Waar in dit verband nauwelijks over wordt nagedacht, is het veel beter en proactief benutten van het potentieel van de over de afgelopen vijftien jaar gemiddeld zo'n 17.000 asielzoekers die jaarlijks een status als erkend vluchteling krijgen. In plaats van beleid gericht op ontmoediging, in de hoop anderen af te schrikken, zou veel meer energie moeten worden gestoken in

het vaststellen en mobiliseren van hun kennis en vaardigheden. Dat een proactief beleid vruchten afwerpt, blijkt uit de uitzonderingspositie van Oekraïners, die sinds februari 2022 gelijk aan het werk mogen en van wie in mei 2023 vijftig procent werk had – veel meer dan 'gewone' vluchtelingen (Mack et al., 2023).

In plaats van ellenlange asielprocedures en een demotiverend inburgeringsbeleid is het zaak om veel soepeler om te gaan bij het valideren van hun diploma's, om sneller bij te scholen en op te leiden. De meeste erkende vluchtelingen willen niets liever dan hun leven weer opbouwen, maar lopen tegen allerlei barrières aan om aan de slag te komen (NOS, 2023). In de praktijk worden ze namelijk sterk ontmoedigd, werken velen ver onder hun niveau (artsen die in arren moede taxichauffeur worden) en zetten dan maar in op hun kinderen.

Politici die asielmigratie (tien procent van het totale aantal migranten) als een groot probleem beschouwen, voelen vaak niets voor het beter benutten van het potentieel, omdat ze bang zijn dat zo'n stimulerend beleid een 'aanzuigende werking' heeft. Ten onrechte, zo blijkt uit onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut (Kahmann et al., 2023), maar wel een mantra die het restrictieve en initiatief-dodende beleid al veertig jaar domineert.

Literatuur

Kahmann, M., A. Hamdi en M. Verstappen (2023) *Invloed asielpolitiek op migratie naar Nederland*. Verwey-Jonker Instituut Publicatie, juli.

Mack, A., J. Velseboer en M. Witvliet (2023) *Oekraïense vluchtelingen op de arbeidsmarkt*. Eindrapport, 22131.

NOS (2023) *Statushouders vinden sneller baan, maar meerderheid na acht jaar nog werkloos*. NOS Nieuws, 13 april.

NOS (2024) *Centraal Planbureau: arbeidsmigratie lost krapte arbeidsmarkt niet op*. NOS Nieuws, 28 februari.

Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024) *Gematigde groei: Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050*.

Migranten verschillen sterk qua arbeidsparticipatie

Het aantrekken van nieuwe migranten wordt vaak gezien als oplossing voor arbeidskrachte. Maar welke groepen migranten leveren de meeste arbeidskrachten op, en op welke termijn? Een nieuw gebruik van bestaande data biedt inzicht in de arbeidsparticipatie van verschillende migrantengroepen.

IN HET KORT

- Een analyse van migratie-effecten vraagt focus op instroom, verblijfsduur en arbeidsdeelname.
- Asiel- en gezinsmigranten blijven over het algemeen lang in Nederland en hebben een lage arbeidsdeelname.
- Arbeids- en studiemigranten hebben lage ‘blijfpercentages’ en een hoge arbeidsdeelname.

PIETER VAN WINDEN

Beleidsmedewerker bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De vergrijzing in Nederland leidt tot een relatieve afname van het aantal personen in de werkende leeftijd, en dit kan weer leiden tot een (verdere) krapte op de arbeidsmarkt. Als een mogelijke oplossing wordt er in het publieke debat geregeld gekeken naar nieuwe migratie (NPO Radio 1, 2023). Dit debat roept echter de vraag op welke bijdrage de verschillende vormen van de al bestaande migratie leveren aan de werkgelegenheid en bevolking. Is onder groepen migranten nog onbenut arbeidspotentieel te vinden?

Door middel van een nieuwe combinatie van statistieken voorziet dit artikel in een analyse die de instroom van de verschillende groepen migranten koppelt aan hun structurele effect op zowel bevolking als werkgelegenheid. Statistieken gaan namelijk doorgaans enkel op de jaarlijkse instroom van migranten in, of op de standcijfers in een bepaald jaar. Bestaande standcijfers van het aantal personen met een buitenlandse herkomst in de Nederlandse bevolking en werkgelegenheid zijn bovendien niet uit te splitsen naar migratiemotief. Dit artikel poogt in deze leemte te voorzien. Op basis van de cumulatieve instroom van 1999 tot 2021 worden in de analyse voor migranten die in 2021 nog in Nederland zijn de standcijfers opgesteld, en uitgesplitst naar migratiemotief en arbeidsdeelname.

De gegevens over de instroom zijn afkomstig van de statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over migratiemotieven. Deze statistieken schetsten, voor alle migranten uit de EU (CBS, 2023a) en daarbuiten (CBS, 2023b), vanaf 1999 wanneer zij zijn ingestroomd, of en wanneer ze weer zijn vertrokken, en wat hun sociaal-economische positie is. Daarbij kunnen migranten wor-

den onderscheiden naar hun migratiemotief (werk, studie, gezin, asiel of overig) en naar nationaliteit op het moment van migratie.

Omdat de statistiek is ingericht op een cohortanalyse, is het niet direct mogelijk om te achterhalen hoeveel migranten er op enig moment nog in Nederland verblijven. Bovendien beperkt de statistiek zich tot migranten die zijn ingeschreven in het bevolkingsregister en ontbreekt de groep migranten van vóór 1999. Vóór die tijd kan er namelijk geen onderscheid gemaakt worden tussen arbeids-, gezins-, studie- en asielmigranten. Het nadeel daarvan is dat de oudere lichtingen van migranten buiten beeld blijven. Bijbehorend voordeel is dat de analyse in dit artikel betrekking heeft op recentere migratiestromen en daarmee dus actueler is.

Ontwikkeling instroom migranten

In de periode 2001–2021 is de jaarlijkse immigratie meer dan verdubbeld, van 94.000 mensen in 2001 naar 208.000 in 2021 (figuur 1). Dit komt met name door de structurele toename van de reguliere migratie, oftewel van alle migratie exclusief asiel. Sinds 2001 is de reguliere migratie bijna verdriedubbeld – van 67.000 in 2001 tot naar 187.000 in 2021. Vooral de migratie uit de EU is sterk toegenomen, met name door de toetreding tot de EU van een aantal Oost-Europese lidstaten vanaf 2004, en door de afschaffing van de werkvergunningplicht voor hun werknemers in 2007. Tussen 2006 en 2021 steeg de reguliere migratie vanuit de EU van 32.000 tot 118.000 personen. Ook het aantal arbeids- en studiemigranten van buiten de EU, oftewel de ‘derdelanders’, is de afgelopen decennia sterk gegroeid, van 12.000 in 2001 tot 37.000 in 2021.

De instroom van asielmigranten kent een onregelmatiger verloop dan die van de andere migrantengroepen. Tussen 2001 en 2006 nam het aantal asielmigranten sterk af, van 27.000 tot 3.000 personen per jaar – terwijl deze tussen 2011 en 2016 weer groeide, van 7.000 naar 43.000 personen. In 2021 bestond de instroom van asielmigranten uit 22.000 personen, ongeveer tien procent van de totale migratie.

Migranten in bevolking en werkgelegenheid

Het effect van migratie op de bevolking en de werkgelegenheid kan niet worden bepaald op basis van de instroom alleen. De vraag is ook hoelang mensen blijven en welke bijdrage ze aan de arbeidsmarkt leveren.

De groeiende instroom migranten heeft zich doorvertaald in een groei van de bevolking en werkgelegenheid. In 2021 woonden er 2,3 miljoen mensen in Nederland die in het buitenland zijn geboren, en dus als migrant aangeduid kunnen worden. Hun aandeel is gegroeid van tien procent

Kort voor zijn overlijden op 2 november 2023 heeft Pieter van Winden deze tekst geschreven voor ESB. De collega's van Pieter bij het ministerie van SZW en de redactie van ESB hebben de tekst gereedgemaakt voor publicatie.



in 2010 tot veertien procent in 2021 (CBS, 2023c). Het totale aantal werknemers met een buitenlandse herkomst bedroeg in 2021 een miljoen, waarbij het aandeel buitenlandse werknemers is gestegen van acht procent in 2010 tot twaalf procent in 2021 (CBS, 2023d).

'Buitenlandse werknemers' omvat hier niet alleen arbeidsmigranten die zich voor een langere tijd in Nederland willen vestigen, maar ook Duitsers en Vlamingen die over de grens werken, evenals seizoenarbeiders die korter dan vier maanden in Nederland verblijven en daarom niet verplicht zijn om zich als ingezetene in te schrijven in het bevolkingsregister. Zelfstandigen en in het buitenland premieplichtige werknemers worden niet meegeteld.

Doorwerking instroom op standcijfers

Verschillende groepen migranten verschillen sterk in hun gemiddelde verblijfsduur (figuur 2). Van de 2,6 miljoen migranten die tussen 1999–2020 arriveerden, verbleven er in 2021 nog 1,2 miljoen in Nederland. In 2021 is het overgrote deel van de arbeidsmigranten (65 procent) en studiemigranten (70 procent) die vanaf 1999 binnenkwamen, alweer vertrokken. Dit geldt in veel mindere mate voor asielmigranten (29 procent) en gezinsmigranten van buiten Europa (35 procent).

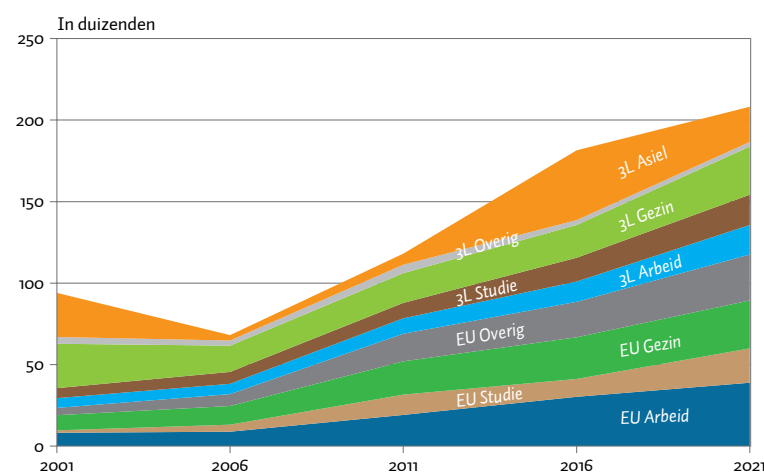
De demografische invloed van asiel- en gezinsmigratie is dus groter dan hun aandeel in de instroom doet vermoeden. De langetermijnpact van migranten op de demografische ontwikkeling mag dus niet enkel beoordeeld worden op basis van hun aandeel in de instroom.

Groepen migranten verschillen ook sterk in de mate waarin zij actief zijn of worden op de arbeidsmarkt. Arbeidsmigranten hebben de hoogste arbeidsdeelname; van de arbeidsmigranten die sinds 1999 zijn binnengekomen en die in 2021 nog in Nederland zijn, werkt 85 procent. Voor asielmigranten ligt dit cijfer op 27 procent.

De verschillen in arbeidsparticipatie tussen verschillende de migrantengroepen kan deels voortkomen uit hun verschillende demografische kenmerken. Arbeidsdeelname wordt hier gemeten als percentage van alle migranten en niet alleen van migranten in de werkzame leeftijd. Kinde-

Instroom naar migratiemotief en regio

FIGUUR 1

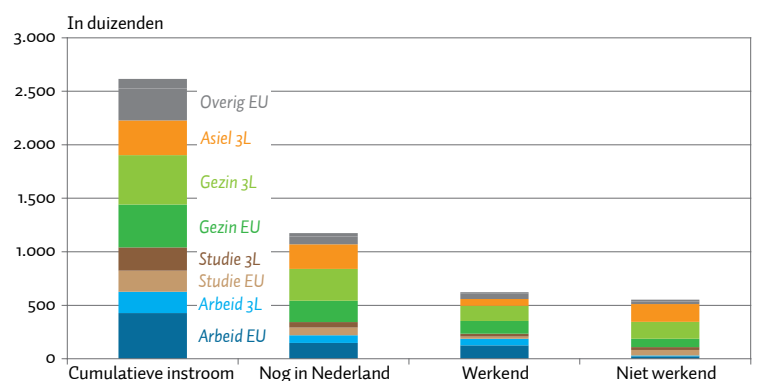


Noot: Asielmigratie betreft hierbij asielzoekers, statushouders en de uitgenodigde vluchtelingen die zijn opgenomen in de gemeentelijke bevolkingsregisters. Ook 'nareizigers' die volgen op de asielmigranten en gebruikmaken van de nareisregeling van het IND, vallen onder het migratiemotief 'asiel'. Gezinsleden van asielmigranten die naar Nederland zijn gekomen, buiten deze nareisregeling om, zijn ook meegerekend in de cijfers voor de gezinsmigratie.

Data: CBS | ESB

Migratie instroom vanaf 1999 en verblijf- en werkstatus in 2021

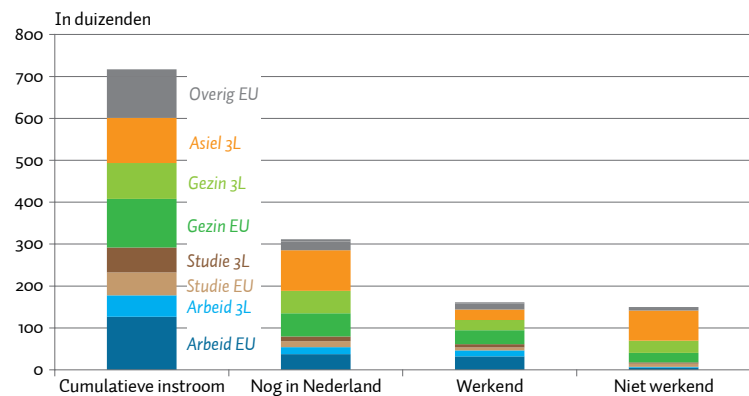
FIGUUR 2



Data: CBS | ESB

Migratie instroom 2012–2016 en verblijf- en werkstatus in 2021

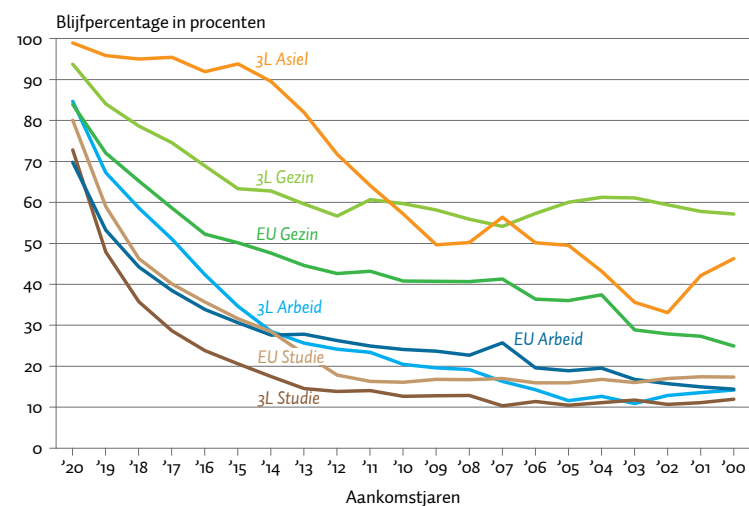
FIGUUR 3



Data: CBS | ESB

Blijfpercentage van in 2021 in Nederland aanwezige migranten, naar immigratiejaar

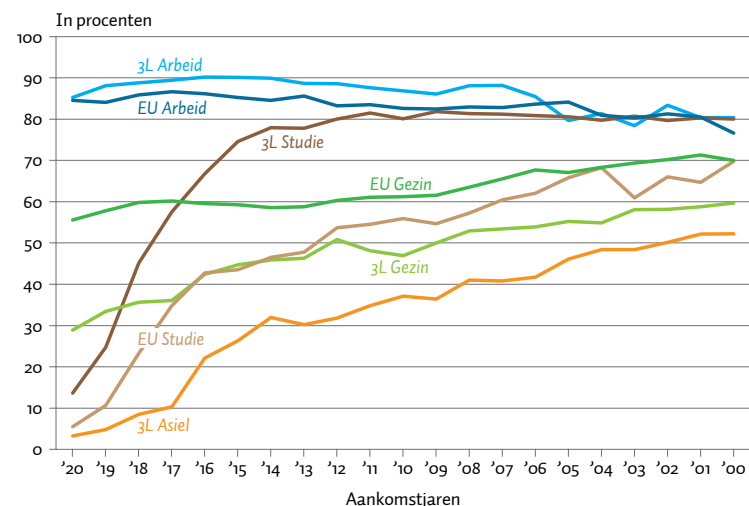
FIGUUR 4



Data: CBS | ESB

Participatiegraad van in 2021 in Nederland aanwezige migranten, naar immigratiejaar

FIGUUR 5



Data: CBS | ESB

ren en migranten die met pensioen zijn gegaan kunnen dus niet uitgesloten worden in deze berekeningen. Het is aanmerkelijk dat er meer kinderen meekomen met asielmigratie dan arbeidsmigratie, wat de lagere arbeidsparticipatie van deze groep deels kan verklaren.

Daarnaast is de relatief lage participatie van asielmigranten mogelijk mede te verklaren door de oververtegenwoordiging van asielmigranten uit recentere instroomjaren en de belemmeringen die asielzoekers en statushouders ervaren bij het toetreden op de arbeidsmarkt (Regioplan, 2023; MinSZW, 2023).

De combinatie van instroom, blijfkans en participatiegraad bepaalt welke bijdrage verschillende groepen migranten leveren aan de totale werkgelegenheid. Opvallend is dat er in absolute zin meer gezins- en asielmigranten werkzaam zijn dan arbeidsmigranten, ondanks hun lagere participatiegraad. Een analyse van de impact van migratie op de arbeidsmarkt mag zich dus niet beperken tot enkel arbeidsmigranten.

Cohortanalyse

Figuur 3 toont het aandeel van verschillende groepen migranten die zijn ingestroomd tussen 2012 en 2016, en hun positie in 2021. Door te kijken naar dit specifieke cohort worden de cijfers niet meer getekend door de sterke groei van de migratie in de afgelopen jaren. Zo wordt een scherper beeld van de recente bijdrage van verschillende groepen migranten aan de demografie en de arbeidsmarkt verkregen.

Qua instroom lijkt er sprake te zijn van een redelijk gelijke verdeling tussen de verschillende migrantengroepen in deze cohort. Maar in 2021 is een groter deel van de asielmigranten en gezinsmigranten uit derde landen nog in Nederland dan van de arbeidsmigranten en studiemigranten. Het aandeel asiel- en gezinsmigranten dat nog in Nederland verblijft, is daardoor groter dan de instroomcijfers doen vermoeden. Asiel- en gezinsmigranten vormen 43 procent van de instroom van 2012 tot 2016, en maar 66 procent van de migranten die in 2021 nog in Nederland verblijven. Voor arbeids- en studiemigranten geldt dat zij eveneens 40 procent van de instroom vormen, en maar slechts 25 procent van de migranten die in 2021 nog in Nederland verblijven.

Arbeids- en studiemigranten hebben wel een hogere arbeidsdeelname dan asiel- en gezinsmigranten. Hun aandeel in de werkende populatie migranten is daardoor nog altijd substantieel. Niettemin werken er in absolute zin meer asiel- en gezinsmigranten dan arbeids- en studiemigranten uit het cohort van 2012–2016, dankzij hun hoge aandeel in de populatie die in 2021 nog in Nederland is.

Hierbij moet wel worden aangetekend dat arbeidsmigranten gemiddeld meer uren werken en een hoger uurloon verdienen dan gezins- en asielmigranten (CBS, 2023e). Verder geldt dat een forse groep migranten niet staat ingeschreven als ingezetene in het bevolkingsregister en daarmee buiten de analyse blijft. Volgens CBS-data bestaat de groep werknemers die geboren is in het buitenland en niet ingeschreven staat in het bevolkingsregister in 2021 uit 209.900 personen met herkomst in de EU en 15.700 personen met herkomst van buiten de EU (CBS, 2023d).

Asiel- en gezinsmigranten hebben relatief hoge blijfpercentages en een relatief lage arbeidsdeelname. Dat betekent dat er sprake is van een aanzienlijk ongebruikt arbeidspotentieel onder deze groepen. De groep niet-werkende migranten die tussen 2012 en 2016 zijn binnengekomen en in 2021 nog in Nederland zijn, bestaat grotendeels uit asielmigranten (48 procent) en gezinsmigranten (34 procent). Verschillen in de arbeidsdeelname van migrantengroepen zijn mogelijk ten dele te verklaren aan de hand van hun uiteenlopende demografische kenmerken.

Stroomanalyse

Een stroomanalyse kan verder verhelderen hoe lang verschillende groepen in Nederland blijven en in welke mate ze actief zijn op de arbeidsmarkt. Figuren 4 en 5 tonen voor de migranten die in 2021 nog in Nederland zijn, uitgesplitst naar immigratiejaar, welk deel zij uitmaken van de oorspronkelijke instroom, en in welke mate zij actief zijn op de arbeidsmarkt.

Uit de figuren 4 en 5 wordt duidelijk dat arbeids- en studiemigranten over het algemeen kort in Nederland verblijven. Tien jaar na hun aankomst in 2011 is slecht één op de vijf van hen nog in Nederland. De participatiegraad van arbeidsmigranten is hoog en neemt niet sterk af met de verblijfsduur in Nederland. De arbeidsdeelname van studiemigranten neemt in de eerste vijf jaar van hun verblijf sterk toe, met als logische verklaring dat hun studie in deze periode wordt afgerond en ze vervolgens de arbeidsmarkt betreden. Ook is er sprake van selectie-effecten: arbeids- en studiemigranten die hun baan verliezen of geen baan kunnen vinden zullen vaker weer terugkeren naar hun vaderland. Daarmee kan de stijgende participatie voor studiemigranten bijvoorbeeld ook deels een effect zijn van de kleinere populatie en samenstelling aan migranten uit vroegere instroomcohorten die in 2021 nog in Nederland zijn.

Asiel- en gezinsmigranten van buiten Europa blijven gemiddeld veel langer in Nederland. Tien jaar na aankomst is de helft nog in ons land, en dit percentage neemt vervolgens nauwelijks verder af. Hun arbeidsdeelname is initieel laag, maar neemt gedurende hun verblijf continu toe. De arbeidsdeelname komt echter niet op het niveau van de arbeids- en studiemigranten. Dit maakt dat er nog een aanzienlijk ongebruikt arbeidspotentieel bestaat onder asiel- en gezinsmigranten.

Bij de interpretatie van de stroomanalyse moet rekening gehouden worden met achterliggende samenstellings-effecten. De blijfpercentages na vijf jaar zijn bijvoorbeeld bepaald op basis van het cohort dat in 2016 is binnengekomen en de blijfpercentages na tien jaar op basis van het cohort dat in 2011 is binnengekomen. Deze groepen kunnen verschillen in samenstelling naar bijvoorbeeld demografie, nationaliteit of opleidingsniveau. Ook is het beleid in de afgelopen jaren veranderd. Cijfers uit het verleden bieden dus geen garantie dat de blijfkans en participatiegraad van toekomstige instroomcohorten dezelfde trend volgen.

Tot slot

In de afgelopen decennia is migratie in Nederland grofweg verdubbeld van 100.000 naar 200.000 mensen per jaar.

Migranten vertegenwoordigen inmiddels veertien procent van de bevolking en twaalf procent van de werkgelegenheid, vergeleken met respectievelijk tien en acht procent in 2010. Migratie is daarmee een onmisbaar onderdeel geworden van de Nederlandse arbeidsmarkt.

Wat betreft de toekomst wordt het aantal migranten in de Nederlandse beroepsbevolking niet alleen gestuurd door hun instroom, maar ook door hun verblijfsduur en arbeidsdeelname. Arbeids- en studiemigranten verblijven over het algemeen kort in Nederland, maar zijn in die tijd wel actief op de arbeidsmarkt. Voor asiel- en gezinsmigranten van buiten Europa geldt het tegenovergestelde; zij blijven doorgaans langer in Nederland, maar hun arbeidsdeelname blijft achter.

Arbeidsmarktbeleid gericht op het vergroten van het arbeidsaanbod zou daarmee kunnen kijken naar het beter benutten van het arbeidspotentieel onder asiel- en gezinsmigranten. Ook kan er gekeken worden naar het verlengen van de verblijfsduur van arbeids- en studiemigranten.

Op basis van de CBS-statistieken Migratiemotieven heeft de huidige analyse voor gezinsmigratie geen onderscheid kunnen maken tussen verschillende groepen 'meegekomen gezinsmigranten' (gezinsmigratie die volgt op arbeids-, asiel- of studiemigratie en overige gezinsmigranten). De ministeries van SZW en J&V zijn samen met het CBS bezig om de informatiebasis op dit punt verder te versterken. Informatie over gezinsmigratie uit derde landen die volgt op arbeid- of studiemigratie is momenteel al beschikbaar via het Dashboard Arbeidsmigratie niet-EU/EFTA (CBS, 2023e). In 2024 wordt het daarbovenop inzichtelijk welke gezinsmigranten meekomen in de kielzog van asielmigratie. Daarnaast wordt het mogelijk om het onderscheid tussen meegekomen gezinsmigranten ook te maken voor gezinsmigratie uit EU-landen. Gezien de lage participatiegraad onder gezinsmigranten, is het interessant om specifiek te kunnen kijken binnen deze groep.

In 2024 komt gedetailleerdere informatie beschikbaar over de arbeidspositie van alle migranten die sinds 1999 zijn binnengekomen, onder andere over gewerkte uren, lonen en bedrijfstak. Ook zullen standcijfers in kaart gebracht worden, uitgesplitst naar onder andere migratiemotief en nationaliteit. Dat alles zal een scherpere analyse mogelijk maken van de omvang van verschillende migrantengroepen in Nederland en welke arbeidsmarktpositie zij innemen.

Literatuur

- CBS (2023a) *Immigranten EU/EFTA; afgeleid migratiedoel, sociaaleconomische categorie*. CBS StatLine, 30 juni.
- CBS (2023b) *Immigranten niet EU/EFTA; migratiemotief, sociaaleconomische categorie*. CBS StatLine, 8 september.
- CBS (2023c) *Bevolkingsontwikkeling; migratieachtergrond en generatie, 1996–2021*. CBS StatLine, 1 september.
- CBS (2023d) *Werknemers geboren in buitenland; wel/niet ingezet, persoonskenmerken; 2010–2020*. CBS StatLine, 12 mei.
- CBS (2023e) *Dashboard Arbeidsmigratie niet-EU/EFTA*. CBS, 30 juni.
- MinSZW (2023) *Plan van aanpak: Statushouders aan het werk*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, april.
- NPO Radio 1 (2023) *Kan 'circulaire migratie' een uitkomst bieden voor de krapte op de arbeidsmarkt?* EO, Dit is de Dag, 31 mei.
- Regioplan (2023) *Belemmeringen asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt*. Regioplan Eindrapport, 22097. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Het spreidingsbeleid remt de arbeidsdeelname van statushouders

Statushouders worden evenredig over het land gehuisvest via het spreidingsbeleid. Naast het verdelen van de lasten en behoud van draagvlak voor de opvang van vluchtelingen, is de veronderstelling dat spreiding bijdraagt aan de integratie van statushouders. Maar klopt dat wel als het gaat om de kans op werk voor statushouders?

IN HET KORT

- Er zijn grote regionale verschillen in de arbeidsdeelname van statushouders.
- Statushouders hebben minder arbeidskansen in gebieden met ongunstige sociale en economische omstandigheden.
- Het spreidingsbeleid heeft negatieve effecten op de arbeidsdeelname van statushouders.

**IDS
BAALBERGEN**
*Promovendus bij de
Universiteit Utrecht*

**ANET
WETERINGS**
*Senior onderzoeker
bij het Planbureau
voor de Leefom-
geving*

De afgelopen tijd is er veel discussie geweest over de Spreidingswet. Het inmiddels demissionaire kabinet-Rutte IV wil via deze wet alle gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk maken voor de opvang van asielzoekers. Zo'n aanpak geldt al twee decennia bij de opvang van statushouders – vluchtelingen met een erkende verblijfsvergunning (MinBiZa, 1995). Dit wordt het spreidingsbeleid genoemd. Via dit beleid zijn alle gemeenten verplicht om huisvesting voor statushouders te faciliteren, proportioneel aan het aantal inwoners binnen de gemeente.

De keuze van de Nederlandse overheid om statushouders te spreiden, is gestoeld op drie assumpties. Ten eerste, spreiding verdeelt de bijbehorende lasten over gemeenten. Ten tweede, spreiding is nodig om maatschappelijk draagvlak voor de opvang van vluchtelingen te behouden. En ten derde, spreiding is goed voor de 'integratie' van statushouders (Robinson et al., 2003).

De derde aanname komt voort uit de veronderstelling bij beleidsmakers dat migranten in sociaal gemixte gebieden meer kansen hebben om onderdeel uit te maken van de maatschappij. In de wetenschappelijke literatuur is er echter veel kritiek op deze veronderstelling (Bolt et al., 2010). Zo is het de vraag wat de gevolgen van spreiding zijn voor de kans op werk van statushouders, terwijl werk volgens het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2023)

de snelste route is naar participatie en integratie. Uit internationaal onderzoek is bekend dat een spreidingsbeleid negatieve gevolgen kan hebben voor de kansen van statushouders op de arbeidsmarkt (Fasani et al., 2022). Niet in elke regio zijn evenveel of hetzelfde soort banen. Ook kan het per buurt verschillen hoeveel steun iemand kan krijgen bij het zoeken naar werk. Naast individuele kenmerken hangt de kans op werk dus ook af van waar je woont, zelfs in een klein land als Nederland.

De regionale arbeidskans is extra van belang voor statushouders, omdat zij veel meer moeite hebben om werk te vinden dan niet-vluchtelingen (Buimer et al., 2020; SCP, 2021). Zo had in 2019 slechts 34 procent van alle 15- tot en met 74-jarige inwoners met een Syrische achtergrond die tussen januari 2014 en juli 2016 arriveerden, betaald werk ten opzichte van 69 procent onder de overige bevolking (SCP, 2020). Voor een deel komt deze 'werkgelegenheidskloof' door individuele kenmerken zoals de taalbarrière, (onder)waardering van buitenlandse diploma's, of gezondheidsproblemen veroorzaakt door de vlucht naar Nederland (Bakker et al., 2017). Maar mogelijk speelt ook mee dat een deel van de statushouders wordt geplaatst op plekken met beperkte mogelijkheden om werk te vinden.

Aanpassingen in het spreidingsbeleid laten zien dat de overheid het belang van waar een statushouder wordt geplaatst voor de kans op werk wel erkent. Tot 2017 werd bij de plaatsing geen rekening gehouden met individuele achtergrondkenmerken. Sinds 2017 wordt via het 'programma screening en matching' gepoogd statushouders te koppelen aan gemeenten waar de banen aansluiten bij hun arbeidsverleden, opleidingsachtergrond en professionele ambities (SCP, 2021).

In de praktijk is zo'n 'kansrijke koppeling' echter vaak lastig te realiseren. Het voornaamste uitgangspunt van het spreidingsbeleid is nog steeds een evenredige spreiding van statushouders over alle gemeenten in Nederland, waardoor vaak geen rekening kan worden gehouden met de ambities en ervaringen van statushouders (De Beleidsonderzoekers, 2019).

In dit artikel kijken we naar de gevolgen van het spreidingsbeleid voor de kansen op de arbeidsmarkt van statushouders. We onderzoeken hoe groot de regionale verschillen in de arbeidsdeelname van statushouders zijn en in hoeverre kenmerken van de plek waar een statushouder wordt geplaatst de kans op werk beïnvloeden.

Data en methode

Met behulp van gegevens uit de sociaal-statistische bestanden van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) volgen we alle statushouders die tussen 2010 en 2016 in Nederland arriveerden, uit de vijf landen waar in die periode het grootste aantal vluchtelingen vandaan kwam (Syrië, Eritrea, Iran, Irak en Afghanistan). Aangezien we geïnteresseerd zijn in de arbeidsdeelname van statushouders, beperken we onze populatie verder tot personen tussen de 18 en 55 jaar oud. Ook gezinsherenigers en mensen die eerder in Nederland woonden, laten we buiten beschouwing, omdat zij mogelijk invloed hadden op hun eerste woonlocatie. In totaal hebben we 14.790 personen geselecteerd.

Op basis van de literatuur over de mogelijkheden van immigranten om werk te vinden na aankomst, verwachten we dat zowel economische als sociale omgevingskenmerken een rol spelen (Meeus et al., 2020). In veel studies kan het effect van omgevingskenmerken op de kans op werk niet goed worden ingeschat, omdat de keuze voor een woonlocatie vaak samenhangt met de intentie om te werken. Iemand vindt dan sneller werk in een bepaalde regio, niet alleen door de gunstige omstandigheden daar, maar ook omdat de keuze om in die regio te gaan wonen afhangt van het werk dat daar te vinden is. Zulke zelfselectie-effecten vormen geen probleem in deze studie, omdat reguliere statushouders in de periode 2010–2016 willekeurig werden geplaatst.

We onderzoeken de invloed van de omgevingskenmerken op de arbeidsdeelname van statushouders met behulp van een survivalanalyse. Dat is een methode waarbij niet alleen wordt ingeschat of een gebeurtenis zich voordoet of niet, maar waarbij ook rekening wordt gehouden met hoe lang het duurt tot dat gebeurt. We volgen alle personen in onze populatie voor een periode van zestig maanden vanaf het moment dat mensen voor het eerst ingeschreven zijn in een zelfstandige woning, en bekijken hoe lang het duurt tot ze werk in loondienst vinden.

Hoe groot de kans is dat mensen werk vinden en hoe lang dat duurt, is mede afhankelijk van andere keuzes die statushouders in deze periode kunnen maken. Als iemand besluit een opleiding te gaan volgen, is de kans om te gaan werken op de korte termijn kleiner dan voor iemand die dat niet doet. Deze uitkomsten ‘concurreren’ dus met elkaar; een statushouder kiest voor een opleiding of voor werk. Wordt hier geen rekening mee gehouden dan worden studerende statushouders gelijkgeschakeld met statushouders die nog geen werk hebben kunnen vinden, terwijl in werkelijkheid de eerste groep bewust heeft gekozen voor het volgen van onderwijs. Dit kan tot onjuiste conclusies leiden.

De resultaten kunnen ook worden vertekend als statushouders, voordat ze werk vinden, besluiten te verhuizen naar een andere woonregio. Door de verhuizing verandert de sociaal-ruimtelijke context. Als zij vooral verhuizen naar gebieden met gunstigere economische en sociale omstandigheden, leidt dat tot een onderschatting van de invloed van de omgevingskenmerken.

Om te voorkomen dat het besluit om een opleiding te gaan volgen of te verhuizen de resultaten beïnvloeden, gebruiken we een zogenoemde analyse van concurrerende risico's (*competing risks analysis*), waarmee we het effect van

omgevingskenmerken op meerdere uitkomsten tegelijkertijd kunnen schatten. We schatten dus de duur tot iemand werk heeft gevonden, een opleiding is gestart of is verhuisd naar een ander COROP-gebied (een cluster van een of meer aangrenzende gemeenten in dezelfde provincie, ontworpen voor regionaal onderzoek).

We schatten het effect op de kans op werk, opleiding of verhuizing voor vier verschillende omgevingskenmerken. Ten eerste verwachten we op basis van de economische literatuur dat een groter aantal bereikbare banen een positief effect heeft op de arbeidsdeelname van statushouders. Met behulp van het LISA-werkgelegenheidsregister hebben we per postcode-4-gebied berekend hoeveel banen een statushouder vanuit daar kan bereiken via het openbaar vervoer (voor de berekening, zie Bastiaanssen (2021)). Het LISA-werkgelegenheidsregister bevat gegevens over het adres en het aantal banen (in loondienst en als zelfstandige) van elke bedrijfsvestiging. We beperken ons tot de banen in de drie sectoren waarin statushouders het vaakst werkzaam zijn (administratieve en ondersteunende diensten – die grotendeels bestaan uit de uitzendbranche –, verschaffen van accommodatie en maaltijden, en groot- en detailhandel). Niet elke baan is zonder meer een optie voor statushouders, bijvoorbeeld omdat hun diploma niet wordt erkend in Nederland. Ook worden banen op een langere reisafstand minder zwaar gewogen.

Daarnaast onderzoeken we de invloed van sociale omgevingskenmerken via drie kenmerken van de sociale samenstelling van de buurt waarin iemand wordt geplaatst. Ten eerste stelt de bestaande literatuur dat mensen met een hogere sociaal-economische status meer ondersteuning kunnen bieden omdat zij over meer middelen beschikken. We meten dit aan de hand van de sociaal-economische status van de buurt die het CBS vaststelt op basis van de financiële welvaart, het opleidingsniveau en het recente arbeidsverleden van alle huishoudens in een buurt (SES-WOA).

Ten tweede zijn mensen die dezelfde achtergrond delen mogelijk eerder geneigd om elkaar ondersteuning te bieden. Daarom onderzoeken we de invloed van wonen in een buurt met een groter aantal mensen met dezelfde nationale achtergrond.

Ten slotte verwachten we dat er in buurten met een groter aantal statushouders meer sociale ondersteuningsstructuren zijn voor statushouders. Daarom bekijken we de invloed van het aantal mensen met een asielachtergrond binnen een buurt.

In de analyse controleren we voor leeftijd, land van herkomst, huishoudensgrootte en de afstand tussen het laatste asielzoekerscentrum waarin iemand verbleef en de eerste woning. Verder schatten we aparte modellen voor mannen en vrouwen, omdat de invloed van de vier omgevingskenmerken op de kans op werk, opleiding en verhuizen, mogelijk verschillend is.

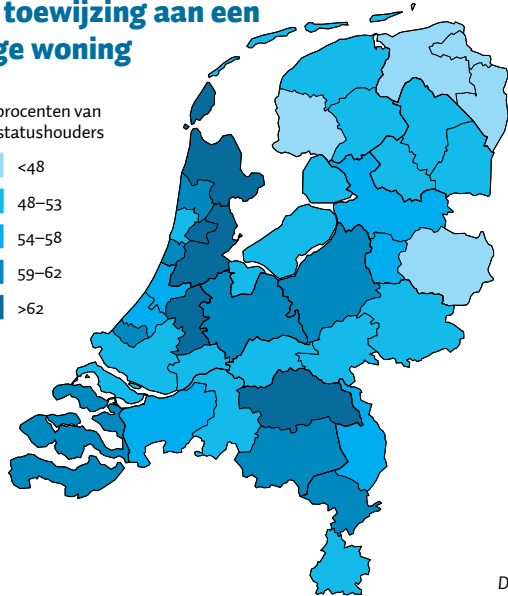
Regionale verschillen

Er zijn grote regionale verschillen in de arbeidsdeelname van statushouders. In figuur 1 is per COROP-gebied te zien hoeveel procent van alle daar geplaatste statushouders binnen vijf jaar minimaal één maand werk in loondienst heeft gehad. In de COROP-gebieden Overig-Groningen,

Aandeel statushouders dat werk heeft gevonden vijf jaar na toewijzing aan een zelfstandige woning

FIGUUR 1

In procenten van de statushouders

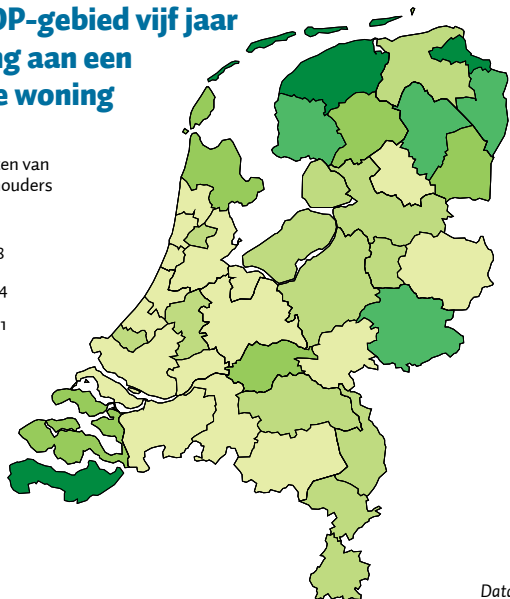
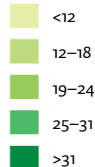


Data: CBS | ESB

Aandeel statushouders dat is verhuisd naar een ander COROP-gebied vijf jaar na toewijzing aan een zelfstandige woning

FIGUUR 2

In procenten van de statushouders



Data: CBS | ESB

Twente en Delfzijl en omgeving is dat minder dan 47 procent, terwijl dit aandeel in de Kop van Noord-Holland en Zaandam meer dan 65 procent is.

Dat het moeilijker kunnen vinden van werk inderdaad een rol lijkt te spelen bij de keuze om naar een ander COROP-gebied te verhuizen, laat een vergelijking tussen figuur 1 en 2 zien. In figuur 2 is aangegeven hoeveel procent van alle daar geplaatste statushouders is verhuisd naar een ander COROP-gebied binnen vijf jaar na toewijzing van zelfstandige huisvesting. Het aandeel verhuisde statushouders is hoger in de COROP-gebieden waar een relatief klein aandeel werk vindt.

Effect van omgevingskenmerken

In figuur 3 zijn de belangrijkste uitkomsten van het model van concurrerende risico's voor mannen en vrouwen weer-

gegeven. We beschrijven eerst de resultaten voor mannelijke statushouders. Hun gemiddelde kans om werk te vinden in een bepaalde maand bedraagt 1,64 procent, deze kans is groter dan de gemiddelde kans om aan een studie te beginnen (0,49 procent) of om te verhuizen naar een andere COROP-regio (0,20 procent).

De maandelijkse kans op het vinden van werk hangt voor mannelijke statushouders inderdaad af van het aantal bereikbare banen en de sociaal-economische status van de buurt; beide omgevingskenmerken hebben een positief en statistisch significant effect op die kans. Bij een toename van 50.000 extra bereikbare banen neemt de gemiddelde kans om werk te vinden in een bepaalde maand met 0,13 procentpunt toe (van 1,64 procent naar 1,77 procent). Een toename van één standaarddeviatie in de sociaal-economische status van de buurt vergroot de gemiddelde kans om werk te vinden in een bepaalde maand van 1,64 procent naar 1,80 procent. Het aantal mensen afkomstig uit hetzelfde herkomstland en het aantal mensen met een asielachtergrond in de buurt hebben beide geen statistisch significant effect op de arbeidsdeelname.

De vier omgevingskenmerken hebben geen significant effect op de kans om een opleiding te gaan volgen. We vinden wel een negatieve samenhang tussen de sociaal-economische status van een buurt en de kans dat een mannelijke statushouder verhuist naar een ander COROP-gebied. Een toename van één standaarddeviatie verkleint de gemiddelde kans op een verhuizing van 0,20 procent naar 0,14 procent. Een verdubbeling van het aantal mensen met een asielachtergrond in een buurt verkleint de gemiddelde kans op een verhuizing naar 0,17 procent.

De gemiddelde kans om werk te vinden in een bepaalde maand ligt voor vrouwelijke statushouders veel lager (0,29 procent) dan voor mannen (1,44 procent). Ook bij de andere twee uitkomsten zijn er verschillen tussen mannen en vrouwen, maar de verschillen zijn kleiner: de gemiddelde kans om in een bepaalde maand aan een studie te beginnen is 0,34 procent voor vrouwen versus 0,48 procent voor mannen, en om te verhuizen naar een ander COROP-gebied 0,22 procent voor vrouwen versus 0,20 procent voor mannen.

In tegenstelling tot bij mannen heeft het aantal bereikbare banen en de sociaal-economische status van de buurt geen statistisch significant effect op de arbeidsdeelname van vrouwen (figuur 3). Net als voor mannen heeft het aantal mensen met dezelfde nationaliteit in de buurt geen significante invloed op de arbeidsdeelname van vrouwelijke statushouders. Een verdubbeling van het aantal mensen met een asielachtergrond vergroot wel de kans dat vrouwen werk vinden in een bepaalde maand. Die kans stijgt dan van 0,29 procent naar 0,36 procent.

De maandelijkse kans om onderwijs te gaan volgen is hoger voor vrouwen als er meer mensen met dezelfde nationaliteit in de buurt wonen, maar in vergelijking met de andere factoren is het effect klein. Een verdubbeling in het aantal mensen met dezelfde nationaliteit vergroot de gemiddelde kans van 0,342 procent naar 0,345 procent. Het aantal mensen met een asielachtergrond in de buurt vergroot de kans op verhuizing van vrouwelijke statushouders van 0,22 procent naar 0,27 procent. Het aantal bereikbare banen en

de sociaal-economische status van de buurt hebben geen invloed op deelname aan onderwijs of de kans om te verhuizen naar een andere COROP-regio voor vrouwen.

Conclusie

Statushouders hebben in vergelijking met inwoners zonder migratieachtergrond relatief veel moeite om werk te vinden. Deze verschillen komen deels voort uit de keuze van de Nederlandse overheid om statushouders te huisvesten gespreid over alle gemeenten. De kenmerken van de plek waar statushouders worden gehuisvest na het verlaten van het asielzoekerscentrum beïnvloeden de kans dat zij werk vinden. Mannelijke statushouders die in regio's worden geplaatst met een relatief groot aantal bereikbare banen vinden sneller werk dan andere statushouders.

Naast de economische omstandigheden in de verschillende regio's lijken ook sociale omstandigheden een rol te spelen. Zo is de kans op werk groter voor mannelijke statushouders aan wie een woning is toegewezen in een buurt met een hogere sociaal-economische status. Voor vrouwelijke statushouders is de kans op werk groter als zij worden geplaatst in een buurt met een groter aantal mensen met een asielachtergrond.

Ondanks de angst voor de negatieve effecten van 'segregatie' is de arbeidsdeelname onder statushouders die in een buurt worden geplaatst met veel andere vluchtelingen of mensen afkomstig uit hetzelfde herkomstland niet lager. Voor vrouwelijke statushouders heeft het aantal mensen met een asielachtergrond in de buurt juist een positief effect op de arbeidsdeelname. De preoccupatie met de etnische samenstelling van buurten onder beleidsmakers lijkt dan ook de aandacht af te leiden van andere, meer invloedrijke, regionale omstandigheden, zoals de lokale mogelijkheden op de arbeidsmarkt.

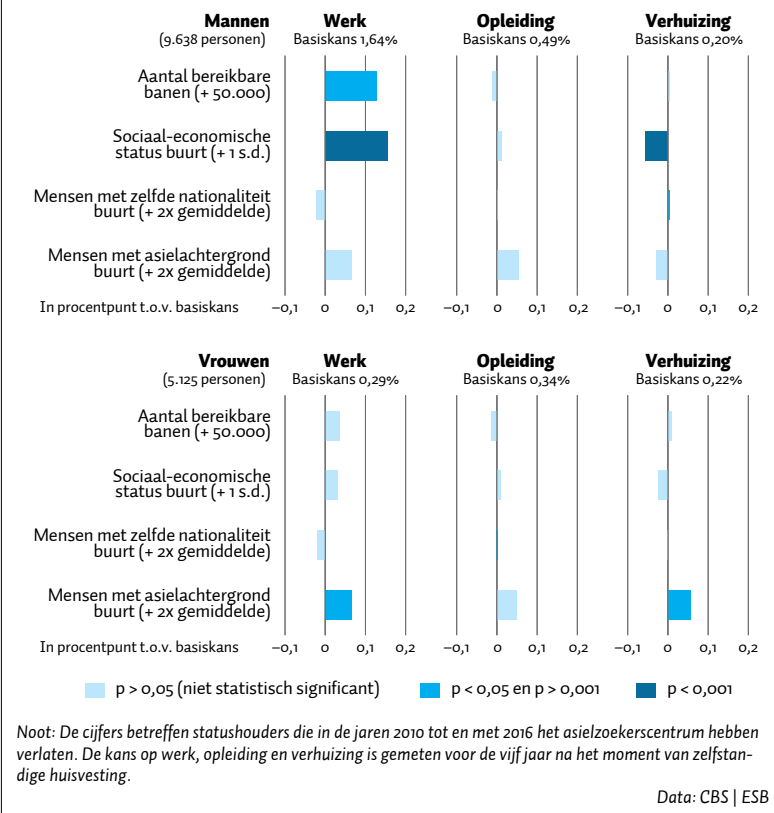
De overheid acht werk van groot belang voor de integratie van statushouders. Met het plan van aanpak 'Statushouders aan het werk' richt het Ministerie van SZW (MinSZW, 2023) zich daarom op het actief wegnemen van belemmeringen op de arbeidsmarkt voor statushouders. Het spreidingsbeleid wordt echter niet genoemd als een mogelijke belemmering in dit plan, terwijl statushouders dus meer problemen op de Nederlandse arbeidsmarkt ondervinden wanneer ze geplaatst worden in een gebied met ongunstige economische en sociale omstandigheden.

De lagere werkkans als gevolg van het spreidingsbeleid heeft niet alleen consequenties voor individuele statushouders, maar ook voor de overheidsfinanciën, omdat statushouders hierdoor langer afhankelijk blijven van een bijstandsuitkering.

Tegelijkertijd kent het loslaten van het spreidingsbeleid keerzijden. Als statushouders worden geconcentreerd in die delen van het land waar de kansen op werk het grootst zijn, neemt de druk op de woningmarkt daar nog verder toe, terwijl die daar al het hoogst is. Ook de druk op andere sociale voorzieningen – zoals de geestelijke gezondheidszorg – zal schever worden verdeeld bij het loslaten van het spreidingsbeleid, terwijl deze druk momenteel evenredig verdeeld is over alle gemeenten. Tot slot kan het loslaten van spreiding van statushouders gevolgen hebben voor het publieke draagvlak voor de opvang van vluchtelingen, dat

Verandering in maandelijkse kans op werk, opleiding en verhuizing

FIGUUR 3



toch al onder druk staat. Kortom, het vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt voor statushouders via het loslaten van het spreidingsbeleid staat op gespannen voet met andere overwegingen rondom de opvang van vluchtelingen. Het is aan bestuurders om deze verschillende zaken te wegen.

Literatuur

- Bakker, L., J. Dagevos en G. Engbersen (2017) Explaining the refugee gap: A longitudinal study on labour market participation of refugees in the Netherlands. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(11), 1775–1791.
- Bastiaanssen, J.A. (2021) *Youth mobility and access to economic opportunities*. Proefschrift University of Leeds.
- Bolt, G., D. Phillips en R. van Kempen (2010) Housing policy, (de)segregation and social mixing: An international perspective. *Housing Studies*, 25(2), 129–135.
- Buimer, L., P. Elah-Madadzadeh, H. Schols en A. Odé (2020) *Quickscan Arbeidsparticipatie van hoogopgeleide vluchtelingen: Een vergelijking tussen Nederland en andere Europese landen*. Regioplan Eindrapport, Publicatienummer 19197.
- De Beleidsonderzoekers (2019) *De mens centraal? Onderzoek naar de kansrijke koppeling*. De Beleidsonderzoekers Rapport, 8 april.
- Fasani, F., T. Frattini en L. Minale (2022) (The) Struggle for) Refugee integration into the labour market: Evidence from Europe. *Journal of Economic Geography*, 22(2), 351–393.
- Meeus, B., L. Beeckmans, B. van Heur en K. Arnaut (2020) Broadening the urban planning repertoire with an 'arrival infrastructures' perspective. *Urban Planning*, 5(3), 11–22.
- MinBiZa (1995) *Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf*. Ministerie van Binnenlandse Zaken. Te vinden op wetten.overheid.nl.
- MinSZW (2023) *Plan van aanpak: Statushouders aan het werk*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Publicatie, april.
- Robinson, V., R. Andersson en S. Musterd (2003) *Spreading the 'burden'? A review of policies to disperse asylum seekers and refugees*. Bristol: Policy Press.
- SCP (2020) *Syrische statushouders op weg in Nederland*. SCP Publicatie, 4 juni.
- SCP (2021) *In uitvoering: Een analyse van het op statushouders gerichte beleid en wat er nodig is om dit beleid te verbeteren*. SCP Publicatie, 9 september.



Beperkt effect partnerverlof op arbeidsaanbod vrouwen

Het partnerverlof rond de geboorte van een kind is in 2020 in Nederland uitgebreid. Wat zijn de effecten van zo'n uitbreiding?

IN HET KORT

- Vanwege verruimd partnerverlof stijgt op korte termijn het aantal gewerkte uren door vrouwen en daalt dat bij partners.
- Langer verlof heeft op de lange termijn geen effect op het arbeidsaanbod en inkomen van mannen en vrouwen.
- Wel leidt een uitbreiding van de verlofregeling tot een betere partner-kindrelatie.

MARTIN MELLENS

Wetenschappelijk
medewerker bij het
Centraal Planbureau

Het partnerverlof (ook wel 'vaderschapsverlof' genoemd) is in Nederland uitgebreid om bij de zorg een betere participatie van partners te garanderen. Verder wordt de verdeling van arbeids- en zorgtaken mogelijk evenwichtiger tussen partners, wat de arbeidsparticipatie en emancipatie van vrouwen kan bevorderen (Tweede Kamer, 2018). De OESO (2023) stelt dat partnerverlof tevens kan helpen om de krapte op de arbeidsmarkt te verminderen, aangezien het toegenomen opleidingsniveau van vrouwen nu beter wordt benut. Maar is dat wel zo? In dit artikel bespreek ik de recente empirische literatuur.

Nederland is middenmoter

Bij de geboorte van een kind hebben moeders recht op minimaal tien en maximaal zestien weken zwangerschapsverlof (zwangerschaps- plus bevallingsverlof). Sinds de invoering van de Wet invoering extra geboorteverlof (WIEG) in 2020 hebben partners recht op één week geboorteverlof met volledige doorbetaling van het loon. De partner heeft verder recht op maximaal vijf weken aanvullend geboorteverlof, tegen zeventig procent van het dagloon (tot aan het maximumdagloon). Dit moet binnen een half jaar worden opgenomen.

Nederland is internationaal een middenmoter als er wordt gekeken naar het verlof dat uitsluitend door de partner kan worden opgenomen (figuur 1). Uit de meest recente cijfers van de Monitor Arbeid, Zorg en Kinderopvang blijkt dat negentig procent van de mannelijke werknemers, met kinderen jonger dan één jaar, in 2021 geboorteverlof opneemt (CBS, 2022). Bijna zestig procent van de mannen die verlof opnemen, neemt langer dan een week verlof en zet dus andere verlofvormen in bij de geboorte (bijvoorbeeld vakantiedagen), of accepteert minder salaris. Bijna driekwart van de stellen heeft bij de invoering van de WIEG gebruikgemaakt van het extra geboorteverlof waarop de

WIEG recht gaf (Regioplan, 2022). Tien procent neemt geen geboorteverlof op, maar maakt ook geen gebruik van de WIEG, veelal om financiële redenen (Regioplan, 2022).

Vooral effect kort na de geboorte

De uitbreiding van het partnerverlof in veel westerse landen biedt de mogelijkheid om de effecten hiervan empirisch te onderzoeken. Dit gebeurt over het algemeen door huishoudens waarbij er een geboorte plaatsvindt vlak voor de beleidsinterventie te vergelijken met huishoudens waarbij de geboorte plaatsvindt vlak na het ingaan van de beleidsmaatregel. Deze *regression discontinuity*-methode (RD) wordt in de economische literatuur veel toegepast.

Een andere veelgebruikte methode is de *difference-in-differences-methode* (DID). Deze techniek vergelijkt de ontwikkeling van een groep personen die beïnvloed wordt door een bepaalde maatregel (in dit geval: partners die een kind krijgen), met een groep die niet beïnvloed wordt (partners die geen ouder zijn geworden). Bij de RD-methode wordt er gekeken naar de periode vlak voor en vlak na de beleidsmaatregel, terwijl bij de DID-methode de gehele periode voor en na de beleidsinterventie wordt beschouwd.

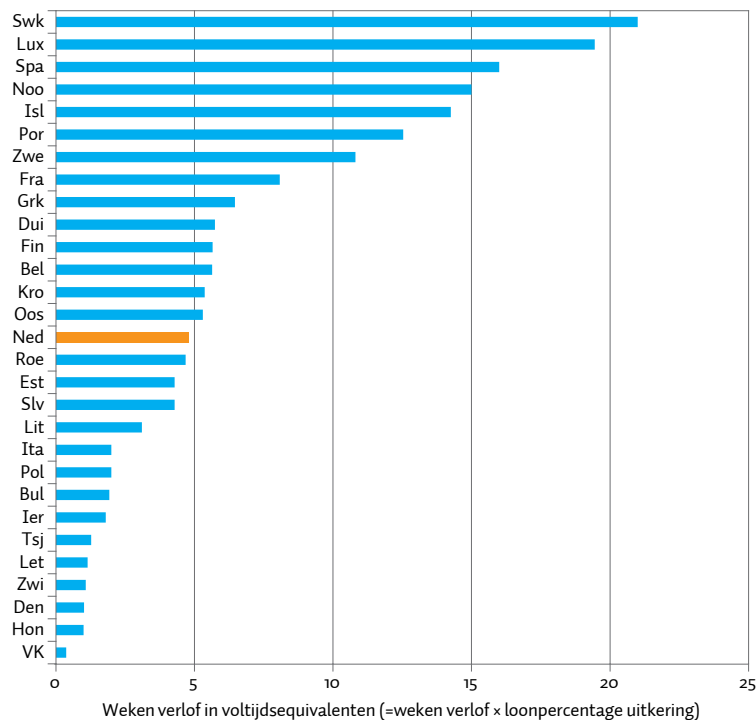
De empirische studies bevestigen het beeld dat op korte termijn een verruiming van het partnerverlof tot minder gewerkte uren door de partner en meer gewerkte uren door de moeder leidt (tabel 1). Dit komt omdat de partners meer verlof opnemen. Hart et al. (2022) vinden dat een uitbreiding van het partnerverlof in Noorwegen van zes naar tien weken leidt tot een toename van het verlof van de partner met 14 dagen, en een afname van het verlof door de vrouw met 21 dagen. Patnaik (2019) vindt dat een uitbreiding van het verlof met vijf weken leidt tot een stijging van 53 procent van het aantal partners dat verlof opneemt, en tot een extra opname van verlof met ongeveer drie weken. Een studie van Ziegler en Bamieh (2023) naar hervormingen in Oostenrijk wijst erop dat meer flexibiliteit in de opname van partnerverlof ook kan leiden tot meer verlof van de partner.

Het inkomensverschil tussen partners en vrouwen neemt op korte termijn eveneens af. Van Kesteren et al. (2022) vinden voor Nederland echter dat het afnemende inkomensverschil bij de invoering van de WIEG vooral is toe te schrijven aan het niet volledig doorbetalen van het loon van de vaders. Na drie maanden is er geen significant effect op het inkomensverschil meer zichtbaar.

De meeste studies vinden voor de lange termijn geen of een gering effect op de gewerkte uren en het inkomen van zowel partners als vrouwen (Farré en González, 2017; Abrahamsen, 2018; Tamm, 2018; Hart et al., 2022; Kleven et al., 2022). Uitzondering op dit beeld is Patnaik (2019). Die

Weken partnerverlof in Europese landen

FIGUUR 1



Data: OESO (Family Database, december 2022) | ESB

vindt voor een hervorming in Canada dat moeders na drie jaar 5,4 procent meer kans hebben om te werken, en gemiddeld één uur langer werken. Maar over het algemeen lijkt het beeld dat het effect van een verlofregeling wegebt zodra de kostenvoordelen die eruit voortvloeien, zijn verdwenen

Hoewel de voorzieningen en de verlofregelingen rond

de geboorte in de meeste westerse landen aanzienlijk zijn uitgebreid, zijn de uitbreidingen van het partnerverlof in de empirische studies mogelijk te gering om langetermijneffecten te genereren. Er zijn studies die erop wijzen dat mannen die zorgverlof hebben opgenomen, de zorg voor kinderen belangrijker gaan vinden (Omidakhsh et al., 2020; Farré et al., 2021). Mogelijk is deze attitudeverandering echter te beperkt om zichtbaar te zijn in het arbeidsaanbod.

De effecten van een uitbreiding van partnerverlof verschillen tussen bedrijven en huishoudens. Hogeropgeleiden en huishoudens met een hoger inkomen maken meer gebruik van verlof (Ma et al., 2020; Saarikallio-Torp en Miettinen, 2021). Dit is in lijn met het beeld voor Nederland over de evaluatie van de WIEG (Regioplan, 2022). Bij een hoog opleidingsniveau van de moeder maakte 80 procent gebruik van de regeling, bij een laag opleidingsniveau was dat 55 procent. Ook in Nederland nemen hogeropgeleiden vaker verlof op (CBS, 2022).

Hogeropgeleiden hebben mogelijk meer kennis van de verschillende regels, en hebben ook vaker banen met flexibele werkschema's (Petts en Knoester, 2018). Hogeropgeleiden werken mogelijk ook vaker bij bedrijven waarin het opnemen van partnerverlof gebruikelijker is. De bedrijfscultuur kan elders een belemmering zijn voor de verlofopname (Regioplan, 2022). In organisaties met een sterke 'modelmedewerker-cultuur' (*ideal worker*) is het voor mannen bijvoorbeeld minder aantrekkelijk verlof op te nemen (Haas en Hwang, 2019), omdat zij denken dat het opnemen van het verlof hun carrière schaadt.

Brede-welvaartseffecten zijn positief

De uitbreiding van het partnerverlof heeft ook invloed op andere variabelen dan het arbeidsaanbod en het inkomen.

Recente quasi-experimentele studies naar uitbreiding partnerverlof

TABEL 1

Studie	Land	Hervorming	Periode	Methode	Bevindingen
Ekberg et al. (2013)	Zweden	Introdactie één maand betaald verlof voor vaders in januari 1995.	1994–1995	RD	Meer verlofopname door mannen. Weinig tot geen effect op arbeidsparticipatie en inkomen van partners en moeders.
Cools et al. (2015)	Noorwegen	Uitbreiding betaald verlof vaders in 1993.	1993–1994	RD	Mannen nemen meer verlof op. Weinig tot geen effect op de arbeidsparticipatie van partners en moeders.
Farré en González (2017)	Spanje	Uitbreiding betaald verlof vaders met twee weken in maart 2007.	2006–2007	RD	Mannen nemen meer verlof op, moeders gaan meer werken op korte termijn (+11 procent), maar niet op lange termijn. Vrouwen krijgen minder additionele kinderen (-15 procent). De effecten zijn het grootst bij laagopgeleide vaders en moeders.
Abrahamsen (2018)	Noorwegen	Uitbreiding betaald verlof vaders in 2005, 2006 en 2009 (grootste uitbreiding, met vier weken).	2005–2009	RD	Meer opname verlof door mannen. Weinig tot geen effect op de arbeidsparticipatie en het inkomen van partners en moeders.
Tamm (2018)	Duitsland	Introdactie twee maanden betaald verlof voor vaders in januari 2007.	2000–2015	DID	Mannen nemen meer verlof op. Vaders gaan op korte termijn minder werken, moeders gaan op korte termijn meer werken. Er is geen effect op de langere termijn (na eerste jaar kind).
Druedahl et al. (2019)	Denemarken	Twee weken extra vaderschapsverlof.	1998	DID	Uitbreiding partnerverlof verhoogt het aandeel van de vrouw in het gezinsinkomen, omdat mannen dan meer verlof opnemen. Effect zichtbaar tot acht jaar na de geboorte.
Patnaik (2019)	Canada	Uitbreiding betaald verlof met vijf weken in Quebec voor vaders in 2006.	2002–2010	RD/DID	Partners nemen meer verlof op. Heeft geen effect op de tijd besteed aan betaald werk door vaders. Moeders hebben drie jaar na het verlof 5,4 procent meer kans om te werken en werken gemiddeld één uur meer dan voor de hervorming.
Olafsson en Steingrimsdottir (2020)	IJsland	Invoering verlof exclusief voor partners van één maand.	2001	RD	Partners nemen meer verlof op. De kans op echtscheiding vermindert in de periode tot vijftien jaar na de geboorte.
Hart et al. (2022)	Noorwegen	Uitbreiding ouderschapsverlof exclusief voor vader van zes naar tien weken.	2009	RD	Partners nemen meer en moeders minder verlof op. Geen blijvend effect op de verdeling van betaald werk binnen gezin. Geen effect op stabiliteit gezin en vruchtbaarheid.
Van Kesteren et al. (2022)	Nederland	Uitbreiding partnerverlof met vijf weken.	2020	FRD/DID	Op korte termijn nemen vaders meer verlof op, en verminderen de inkomensverschillen tussen partners. Dit effect verdwijnt na drie maanden.
Ziegler en Bamieh (2023)	Oostenrijk	Flexibilisering van de opname van ouderschapsverlof. Ouders kunnen korter verlof opnemen tegen hogere vergoeding.	2008–2010	RD	Meer flexibiliteit verhoogt de opname van verlof door mannen. Flexibiliteit lijkt belangrijker dan financiële prikkels.

¹ RD= regression discontinuity-methode, DID= difference-in-differences-methode, FRD=fuzzy regression discontinuity-methode. De FRD-methode houdt rekening met het feit dat niet alle partners die recht hebben op verlof dit ook opnemen.

ESB

Uit veel studies blijkt dat vaderschapsverlof leidt tot meer contacten en daarmee tot een betere band tussen kind en partner (Petts en Knoester, 2018; Wray, 2020; Yeung en Li, 2022). Dat kan op zich weer leiden tot minder gedragsproblemen van het kind op latere leeftijd (Yeung en Li, 2022). Partners gaan zich door verlof ook meer wijden aan zorgtaken (Arnalds et al., 2022). Zo zijn er aanwijzingen dat partnerverlof leidt tot een lager ziekteverzuim van moeders (Bratberg en Naz, 2014; Fontenay en Tojerow, 2020). Canaan et al. (2022) concluderen dat uitbreiding van het ouderschapsverlof tot zes maanden positieve effecten heeft op de gezondheid van moeder en kind, maar vinden geen specifieke effecten voor het partnerverlof.

Een interessant aspect is of uitbreiding van verlofregelingen leidt tot wijziging van genderspecifieke stereotypen. Maatregelen die partners stimuleren om verlof op te nemen lijken te leiden tot een positievere houding tegenover een meer gelijke verdeling van de zorgtaken (Omidakhsh et al., 2020). Mogelijk hebben kinderen, van wie de vader bij de geboorte verlof heeft gehad, op latere leeftijd meer geëmancipeerde opvattingen (Farré et al., 2022). Volgens de OESO (2017) is partnerverlof een belangrijk instrument om de houding van mannen tegenover zorgtaken te veranderen. Het is moeilijk om empirisch na te gaan in welke mate deze claim kan worden waargemaakt.

Het is lastig om brede welvaartseffecten systematisch te evalueren, want een gemeenschappelijke kwantitatieve maatstaf ontbreekt. Het is niet duidelijk welke factoren er redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen. Verder is het de vraag of het positieve effect op bijvoorbeeld gezondheid of onderwijs maatschappelijk veel gewicht in de schaal legt. Als de gezondheid van kinderen of onderwijsprestaties moeten worden verbeterd, dan is het bovendien de vraag of uitbreiding van het partnerverlof het meest efficiënte middel is om deze doelen te bereiken.

Conclusie

Uitbreiding van het partnerverlof heeft positieve effecten op het welzijn in Nederland, maar is een minder geschikte maatregel om de economische emancipatie van vrouwen op de lange termijn te bevorderen. Uitbreiding leidt tot een meer gelijke verdeling van zorgtaken tussen partners kort na de geboorte, omdat mannen meer en vrouwen minder uren verlof gaan opnemen. Deze effecten ebben echter weg zodra men het verlof niet meer kan opnemen, en de kostenvoordelen voor verlofopname door de partner wegvallen. De meeste empirische studies laten zien dat op de lange termijn de effecten op het arbeidsaanbod en de participatie van mannen en vrouwen nihil zijn.

Er zijn echter wel brede maatschappelijke baten, en uitbreiding van het partnerverlof kan bijdragen aan normveranderingen over het verrichten van zorgtaken door mannen. Een belangrijke uitdaging voor economisch onderzoek is nu om de relatie tussen maatregelen, normen en waarden en gedrag beter in kaart te brengen. Door alleen naar arbeidsaanbod en lonen te kijken, onderschat je het effect van partnerverlof. Alleen door economische, psychologische en sociologische factoren gezamenlijk te beschouwen, kunnen we volledig zicht krijgen op de kosten en baten van het partnerverlof.

Literatuur

- Abrahamsen, S.A. (2018) *Paternity leave and family outcomes*. Working Papers in Economics, 13/18. Department of Economics, University of Bergen.
- Arnalds, Á.A., S. Belope-Nguema, G.B. Eydal en J.A. Fernández-Cornejo (2022) Constructing fatherhood in the North and South: Paid parental leave, work and care in Iceland and Spain. *Acta Sociologica*, 65(1), 86–102.
- Bratberg, E. en G. Naz (2014) Does paternity leave affect mothers' sickness absence? *European Sociological Review*, 30(4), 500–511.
- Canaan, S., A.S. Lassen, P. Rosenbaum en H. Steingrimsdottir (2022) *Maternity leave and paternity leave: Evidence on the economic impact of legislative changes in high income countries*. IZA Discussion Paper, 15129.
- CBS (2022) *Module arbeid, zorg en kinderopvang 2021*. Centraal Bureau voor de Statistiek, 15 april.
- Druehdahl, J., M. Erjñæs en T.H. Jørgensen (2019) Earmarked paternity leave and the relative income within couples. *Economic Letters*, 180, 85–88.
- Ekberg, J., R. Eriksson en G. Friebel (2013) Parental leave: A policy evaluation of the Swedish 'Daddy-Month' reform. *Journal of Public Economics*, 97, 131–143.
- Farré, L. en L. González (2017) *The effects of paternity leave on fertility and labor market outcomes*. IZA Discussion Paper, 10865.
- Farré, L., C. Felfe, L. González en P. Schneider (2021) *Changing gender norms across generations: Evidence from a paternity leave reform*. BSE Working Paper, 1310.
- Fontenay, S. en I. Tojerow (2020) *Work disability after motherhood and how paternity leave can help*. IZA Discussion Paper, 13756.
- Haas, L. en C.P. Hwang (2019) Policy is not enough: The influence of the gendered workplace on fathers' use of parental leave in Sweden. *Community, Work & Family*, 22(1), 58–76.
- Hart, R.K., S.N. Andersen en N. Drange (2022) Effects of extended paternity leave on family dynamics. *Journal of Marriage and Family*, 84(8), 814–839.
- Kesteren, J. van, I. Klinker en A. Heyma (2022) Vaderschapsverlof verkleint inkomenskloof met moeders niet. *ESB*, 107(4815), 510–512.
- Kleven, H., C. Landais, J. Posch et al. (2022) *Do family policies reduce gender inequality? Evidence from 60 years of policy experimentation*. NBER Working Paper, 28082.
- Ma, L., G. Andersson, A.-Z. Duvander en M. Evertsson (2020) Fathers' uptake of parental leave: Forerunners and laggards in Sweden, 1993–2010. *Journal of Social Policy*, 49(2), 361–381.
- OESO (2017) *Part-time and partly equal: Gender and work in the Netherlands*. Parijs: OECD Publishing.
- OESO (2023) *OECD Economic Surveys: Netherlands 2023*. Parijs: OECD Publishing.
- Olafsson, A. en H. Steingrimsdottir (2020) How does daddy at home affect marital stability. *The Economic Journal*, 130(629), 1471–1500.
- Omidakhsh, N., A. Sprague en J. Heymann (2020) Dismantling restrictive gender norms: Can better designed paternal leave policies help? *Analysis of Social Issues and Public Policy*, 20(1), 382–396.
- Patnaik, A. (2019) Reserving time for daddy: The consequences of fathers' quotas. *Journal of Labor Economics*, 37(4), 1009–1059.
- Petts, R.J. en C. Knoester (2018) Paternity leave-taking and father engagement. *Journal of Marriage and Family*, 80(5), 1144–1162.
- Regioplan (2022) *Evaluatie WIEG: Eindrapport*. Regioplan, publicatienummer 19187. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Saarikallio-Torp, M. en A. Miettinen (2021) Family leaves for fathers: Non-users as a test for parental leave reforms. *Journal of European Social Policy*, 31(2), 161–174.
- Tamm, M. (2018) *Fathers' parental leave-taking, childcare involvement and mothers' labor market participation*. IZA Discussion Paper, 11873.
- Tweede Kamer (2018) *Memorie van Toelichting Wet invoering extra geboorteverlof*, 34967, nr. 3. Te vinden op zoek.officielebekendmakingen.nl.
- Wray, D. (2020) Paternity leave and fathers' responsibility: Evidence from a natural experiment in Canada. *Journal of Marriage and Family*, 82(2), 534–549.
- Yeung, W.-J. en N. Li (2022) Paternity leave, family dynamics and children's behavior in Singapore. *Journal of Marriage and Family*, 85(2), 580–602.
- Ziegler, L. en O. Bamieh (2023) *What drives paternity leave: Financial incentives or flexibility?* IZA Discussion Paper, 15890.

Aanslag op zeeleven vormt uitdaging voor economen

Economen houden zich weinig bezig met de visserij. Dat is onterecht, want de visserij heeft grote invloed op de leefbaarheid van onze planeet. Hoe kunnen economen een bijdrage leveren?

IN HET KORT

- Overbevissing en versturende visserijtechnieken bedreigen veel mariene ecosystemen.
- De economische gereedschapskist kan een belangrijke bijdrage leveren aan meer duurzame vormen van visserij.
- Nieuw onderzoek naar zaken als kosteneffectieve regelgeving en verhandelbare vangstrechten is wenselijk.

ANDRIES RICHTER

Universitair hoofddocent aan Wageningen University & Research

BEN VOLLAARD

Universitair hoofddocent aan Tilburg University

De visserij is een verrassend kleine sector. De hele Nederlandse visserij past zo'n vijf keer in een telecombedrijf als Odido (voorheen T-Mobile Nederland). Toch heeft die kleine visserij vanwege overbevissing en de versturende visserijtechnieken een verrekende invloed op het milieu, en daarmee op de leefbaarheid van de planeet. Dat is de boodschap van veel documentaires, krantenartikelen en ook van de wetenschappelijke artikelen door, vooral, ecologen (McCauley et al., 2015). In dat geval gaat het niet alleen over tonijn in de Stille Oceaan, maar ook over onze eigen Noordzee. Deze is sterk vervuild en goedgeels ontdaan van zeeleven (Jennings en Blanchard, 2004; Thurstan et al., 2010).

Economen zijn met het visserijprobleem bekend – elk leerboek over welvaartseconomie gaat in op de neiging tot overexploitatie van natuurlijke hulpbronnen – maar zij zijn zelden te horen over wat eraan te doen is. Aan de Nederlandse universiteiten houden economen zich bijna niet bezig met het onderwerp, een enkele uitzondering daargelaten. In *ESB* wordt de visserij wel eens genoemd, bijvoorbeeld als het gaat over de invloed van de klimaatverandering (Richter en Groeneveld, 2018), maar we moeten twintig jaar in de tijd terug voor het laatste artikel waarin de visserij een hoofdonderwerp is (Sjauw-Koen-Fa, 2003). En ook in internationale wetenschappelijke economische tijdschriften is het onderwerp zelden terug te vinden.

De focus van economen ligt veelal op het analyseren van markten, en, breder gezien, op menselijke interactie gegeven de toevoer van natuurlijke hulpbronnen zoals vis, en gegeven het dumpen, lozen of verbranden van afvalstromen. Zo kijken de recente Nobelprijswinnaars economie Guido Imbens en Josh Angrist wel naar de prijs-elasticiteit van de vraag naar vis (Angrist et al., 2000), maar blijft het

buiten beeld hoe vis in het economische verkeer terecht komt, en hoe het gedrag van vissers te beïnvloeden is.

In dit artikel stellen wij dat meer aandacht van economen voor de visserij het verschil kan maken. Overbevissing is namelijk niet iets onvermijdelijks, maar hangt af van de instituties rond de visserij (Karpoff, 2022). Dit bevestigt een recente evaluatie van een ommekeer in het Amerikaanse visserijbeleid (Frank en Oremus, 2023). Het gaat hier om prikkels en interactie, dus om typisch economische onderwerpen.

Overbevissing in Nederland en daarbuiten

De Noordzee ziet er vanaf het strand hetzelfde uit als in de tijd van de schilder Hendrik Willem Mesdag – windmolenparken en voorbijvarende containerschepen daargelaten. Maar onder water is er veel veranderd. De Noordzeeharing werd bijvoorbeeld zestig jaar geleden al bijna uitgeroeid door overbevissing (Corten, 2013). Tussen 1962 en 1965 verdubbelde de haringvangst welhaast, maar dat kon de haring niet aan. In de jaren daarna stortte het haringbestand in; en de vangsten gingen daarbij mee omlaag. Brussel heeft de haringvangst toen vier jaar lang stil laten leggen, waarna het bestand zich weer enigszins herstelde. Maar het huidige haringbestand is nog altijd twee derde kleiner dan aan het begin van de jaren vijftig (zie figuur 1) – al is dat waarschijnlijk niet alléén het resultaat van overbevissing, maar ook van een hogere watertemperatuur.

Ook met de Noordzeetong gaat het niet goed. Deze platvis is voor de Nederlandse visserij van groot belang. Voor de eeuwwisseling werd er al veel te veel op tong gevist (Daan, 1997), en daarna bleef dat zo (ICES, 2023). Het is dan ook niet verrassend dat er in de tongvisserij minder te verdienen valt. Vissers hebben gretig gebruikgemaakt van de in 2022 ingevoerde subsidie om te stoppen (RVO, 2023). Afgelopen jaar zijn er 51 kotters met subsidie gesloopt. Naast de in het nieuws genoemde zaken zoals windmolenparken, Brexit en brandstofprijzen heeft de sloop ook te maken met structurele overbevissing.

Breder gezien geldt dat naar schatting 97 procent van alle vis van vier kilogram of zwaarder door de visserij uit de Noordzee in de afgelopen honderd jaar is verdwenen (Jennings en Blanchard, 2004). Dit proces gaat nog altijd door. Het aandeel vissen van ten minste 25 centimeter in het vangstgewicht van de Nederlandse Noordzeevissers is de afgelopen decennia gedaald van een derde naar bijna een twintigste, al is er recent sprake van een licht herstel (CLO, 2021).

Wat voor de Noordzee geldt, kunnen we ook elders terugzien. De grootschalige overbevissing is begonnen in

het westen, maar is overgeslagen op de rest van de wereld toen ook in landen als China de visserij industrialiseerde. Een derde van alle visbestanden wereldwijd is nu overgeëxploiteerd of uitgeput (UNCTAD, 2019). De situatie in de landen zonder duidelijke vangstbeperkende maatregelen lijkt erger dan in de landen waar er in ieder geval beleid bestaat, zoals in de EU en de VS – al is dit niet eenvoudig te bepalen, omdat de cijfers vooral beschikbaar zijn voor deze laatste groep van landen (Costello en Ovando, 2019).

Nu is ecologische destructie niet iets nieuws, ook niet binnen het mariene milieu. West-Europese zoetwatervissen waren bijvoorbeeld al overbevist in de Middeleeuwen, en in die tijd had men ook al zorgen over de negatieve gevolgen van de bodemberoerende visserij op de Noordzee (Posthumus en Rijnsdorp, 2016). Maar wat alles anders maakt, is de schaal waarop de destructie nu gebeurt. Die is zo groot dat het een negatieve invloed heeft op de condities voor het leven op de hele planeet (Dasgupta, 2021; McCauley et al., 2015). De huidige overbevissing leidt tot het verlies van de ecosystemendiensten van de zeeën en oceanen, zoals de vastlegging van koolstof, de nutriëntencyclus en de regulering van het klimaat. En dat is dus nieuw.

Hoe economen het verschil kunnen maken

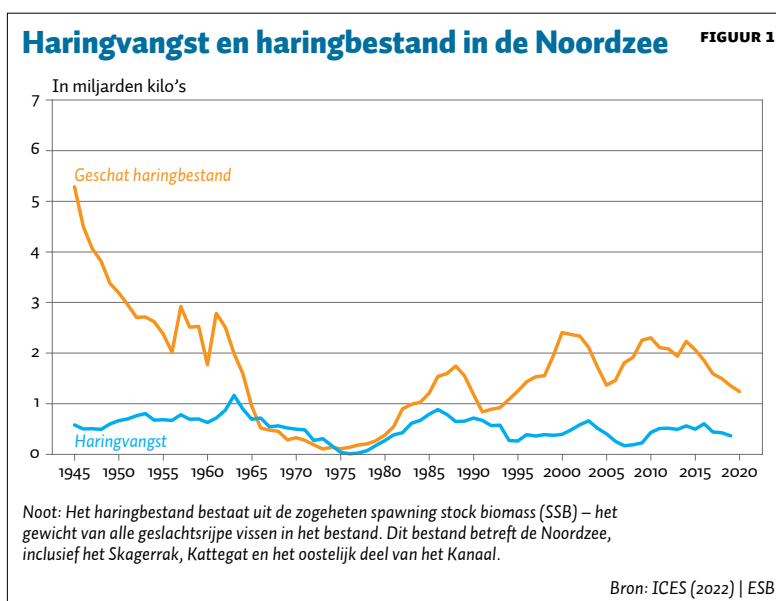
Hoe is de teloorgang van het mariene milieu – dat zeventig procent van het aardoppervlak beslaat – te stuiten? Dit is, net als de klimaatcrisis, een transitievraagstuk waarbij er in korte tijd grote veranderingen nodig zijn (Verhoef et al., 2022). De visserij zal een belangrijke rol spelen bij elke oplossing van dit probleem – naast natuurlijk andere actoren, zoals de scheepvaart (Taylor en Mayer, 2023). Maar ook de economische wetenschap heeft een rol. Hieronder werken we een viertal onderwerpen uit waar economen aan kunnen bijdragen.

Herzie de verhandelbare vangstrechten

De beprijzing van het gebruik van een met velen gedeeld goed, zoals wegen en vis in de zee, is een manier om congestie of, bij vis, overexploitatie te voorkomen. Dit idee is in praktijk te brengen door het vastleggen van verhandelbare eigendomsrechten. Bij de visserij behelst het eigendomsrecht de hoeveelheid aan te landen vis. In theorie voorkomt het quotum hierbij overbevissing, kunnen vissers optimaliseren hoe zij hun eigen quotum willen volvissen zonder zorgen te hebben dat andere vissers de vis al hebben weggevangen, én komen de rechten, dankzij onderlinge handel, in handen van de meest efficiënte vissers.

De Europese Unie kent reeds een variant van een beprijzingssysteem, want de vangst van veel soorten vis is gequoteerd en de vangstrechten zijn, onder beperkingen, verhandelbaar. Economen hebben op dit punt duidelijk invloed gehad (Brown, 2000), maar het systeem werkt niet goed. Een eerste uitdaging is dat een deel van de vis naar de zwarte markt verdwijnt; dus deze vangsten komen niet op het conto van de quota (NVWA, 2022).

Een tweede uitdaging wordt gevormd door het vaststellen van de hoogte van de quota. In Europa en ook de VS spelen ecologen hierbij een belangrijke rol, vanwege hun jaarlijkse vangstadvisen. Wanneer we kijken tot welk niveau visvangsten economisch renderen, zouden de



vangsten nog lager moeten zijn dan de ecologen adviseren (Quaas et al., 2012; Carpenter et al., 2016). Door de politieke besluitvormingsprocessen liggen de daadwerkelijke visquota echter juist hoger.

Een derde uitdaging is, tot slot, dat het vaststellen van een goed quotum uitdagend is, omdat onbekend is wat vissers daadwerkelijk uit de zee halen – ook los van de zwarte handel. Een groot deel van de vangst gaat namelijk op zee al overboord, want deze heeft geen economische waarde. Het gaat bij de voor Nederland belangrijke boomkorkotters om grote hoeveelheden vis van de doelsoort die te klein is om te mogen verkopen, maar ook om niet-doelsoorten zoals roggen, haaien, zeelakken en zeesterren. Deze bijvangst kan meer dan de helft van de vangst bedragen, en dat heeft natuurlijk grote gevolgen voor het visbestand en meer algemeen voor het mariene milieu (Posthumus en Rijnsdorp, 2016).

Ecologen zouden bij het opstellen van hun quotum advies de bijvangst mee kunnen nemen, maar in de praktijk hebben ze weinig idee van de omvang ervan. De bijvangst blijft buiten de statistieken, want deze wordt zelden aangeland. De bijvangst is veel groter dan de ecologen weten, vanwege het gebruik van netten met te kleine mazen – een op de Noordzee wijdverbreide illegale praktijk (Kastoryano en Vollaard, 2023).

Ten slotte gaat soms ook een deel van de vangst van de gequoteerde doelsoort overboord. Dit gebeurt als er tijdens een visreis betere vis voorbijkomt dan die al in het ruim zit (zie Zembla (2013) en Batsleer et al. (2015) over *high-grading*). Het quota-systeem nodigt hiertoe uit.

Hoewel de quota gemiddeld genomen in de praktijk een verschil lijken te maken (Isaksen en Richter, 2019), zijn de quota vanwege al deze uitdagingen minder welvaartsverhogend dan ze zouden kunnen zijn. Aan economen de vraag hoe dit paradepaardje uit de kist van de economische beleidsinstrumenten beter zijn waarde kan bewijzen.

Onderzoek effectiviteit van keurmerken

Idealiter hebben de vissers ook een andere prikkel om zich aan de regels te houden dan het ontwijken van boetes. Een

mogelijke positieve prikkel vormt het aanbieden van een eerlijk product met een keurmerk waarvoor consumenten bereid zijn om meer te betalen, zoals dat in de landbouw bestaat. Als mensen zich zorgen maken over biodiversiteit, dan kan dat zich vertalen in de vraag naar een dergelijk product.

Economen kunnen nuttig onderzoek doen naar dergelijke duurzame markten (Brécard et al., 2009). Een vraag is hoeveel verschil keurmerken kunnen maken binnen een afzienbare termijn. Zolang keurmerk-vis net zo langzaam aan marktaandeel wint als biologische landbouwproducten, blijft de hoge visserijdruk immers wel bestaan. De bestaande, geloofwaardige initiatieven in Nederland – onder meer *Wild 'n Zilt*, *Solt* en *Waddengoud* – zijn kleinschalig.

Maatschappelijk gezien verbleekt de waarde van de visserijsector bij de waarde van het mariene ecosysteem

Hoe geloofwaardig de grote keurmerken zijn, zoals de Marine Stewardship Council (MSC), is ook een onderzoek waard. Zo zijn tong en schol uit de Noordzee door MSC gecertificeerd, terwijl in deze visserij illegale vangstpraktijken wijdverbreid zijn. MSC voert ook geen eigen inspecties uit, zoals dat wel het geval is bij keurmerken in de landbouw, zoals SKAL.

Stel kaders voor onderlinge visvangstafspraken

Vissers beconcurreren elkaar om een schaarse natuurlijke hulpbron. Overbevissing is dus een concurrentieprobleem. Afspraken om vangsten te beperken kunnen gewenst zijn, bijvoorbeeld wanneer er een groep vissers verantwoordelijk wordt gemaakt voor het gezamenlijk beheren van een toegewezen vangsthoeveelheid (de vroegere 'Biesheuvelgroepen').

Tegelijkertijd kunnen dergelijke afspraken in strijd zijn met de mededingingswetgeving. Want afspraken beperken immers de concurrentie. In het kader van duurzaamheid zouden er volgens de toezichthouder, de Autoriteit Consument & Markt, uitzonderingen gemaakt kunnen worden (ACM, 2021), maar de Nederlandse Vissersbond zegt bij monde van zijn voorzitter daar niet zo zeker van te zijn. Hier liggen niet alleen juridische, maar ook economische vragen.

Breng naleving en handhaving in beeld

De handhaving van visserijregels is bijzonder uitdagend. Vissers zijn mobiel; ze doen hun werk ergens op zee, regelmatig onder slechte weersomstandigheden. Of vissers zich aan de regels houden, is om deze redenen moeilijk te achterhalen.

Daar komt de zeer beperkte capaciteit van toezicht en handhaving bovenop. Zo maakt de Nederlandse toezichthouder, de NVWA, gebruik van één inspectieschip voor een gebied dat twee keer zo groot is als het landoppervlak van Nederland. Een nieuwe manier om meer zicht te krijgen op de activiteiten van vissers op zee – camera's aan boord – stuit op veel verzet onder vissers. Door gebrek aan middelen zijn er ook weinig controles op de visafslagen (Deloitte, 2020).

In Nederland is de naleving van veel regels volgens de toezichthouder dan ook laag – de visserij is "een vrij gesloten wereld waarin fraudeurs zich weinig gehinderd lijken te voelen". De sector kampt met een "diepgewortelde bedrijfscultuur" waarin "sommige individuen en bedrijven hardnekkig de regels overtreden" (NVWA, 2022).

Economen kunnen allereerst bijdragen door verborgen illegaal gedrag en het afschrikwekkend effect van toezicht in beeld te brengen (Kastoryano en Vollaard, 2023). De mogelijkheden hiervoor zijn sterk toegenomen door de publieke beschikbaarheid van gegevens over visserijactiviteiten van meer dan 50.000 schepen wereldwijd via Global Fishing Watch.

Een vraag op het vlak van de gedragseconomie is hoe het vissersgedrag op de meest kosteneffectieve manier veranderd kan worden. Slimmer handhaven kan een verschil maken, maar de uitnodiging tot fraude verkleinen kan soms ook met eenvoudige situationele maatregelen (Van Ours en Vollaard, 2016). De fraude met het motorvermogen van vissersschepen is bijvoorbeeld in te dammen via technische maatregelen (Spekschoor, 2019).

Ook de werkbaarheid van regels verdient aandacht. Regels zijn soms onduidelijk geformuleerd, onderling tegenstrijdig of zo vormgegeven dat ze moeilijk te handhaven zijn.

Daarnaast is de relatie tussen regels en sociale normen van belang (Lane et al., 2023). Als een regel een sociale norm is onder vissers, dan zorgt onderling toezicht ook voor de naleving ervan. Veel regels lijken nu geen sociale norm te zijn die, behalve door de toezichthouder, ook door vissers onderling gehandhaafd wordt (Hoefnagel et al., 2004). En bij weinig controles en afnemende naleving kan het niet-naleven van de regels zelfs de norm worden (Diekert et al., 2023).

Een van de uitdagingen is dat lakse handhaving de betrouwbaarheid van de overheid aantast. Als ondernemers niet weten waar ze aan toe zijn, dan kan dit negatieve associaties met de regelgever versterken en de naleving verlagen (Drupp et al., 2019). Een extreem voorbeeld van eerst gedogen (en zelfs aanmoedigen) en dan opeens streng optreden is de introductie rond 2010 van een nieuwe, brandstofbesparende techniek om platvissen op te schrikken en ze vervolgens in het net te laten zwemmen – elektrische pulsen. Een vergunning voor het gebruik van de techniek mocht mondjesmaat op gronden van wetenschappelijk onderzoek verstrekt worden, maar met zegen van de Nederlandse overheid viste al snel een belangrijk deel van de vloot met puls. De EU stak hier een stokje voor en verbood de techniek per zomer 2021. Deze misleiding door de Nederlandse overheid heeft naar verluidt veel kwaad bloed gezet bij de visserij.

Ten slotte is het nuttig om afwegingen rond de hoogte van boetes voor visfraude te laten zien. Het Openbaar Ministerie baseert boetes voor vissers nu vaak op geldelijk gewin uit alleen het bestrafte delict. De rechter neemt in de regel de eis óf over, óf gaat wat lager zitten. De afschrikwekkende werking van de boete is waarschijnlijk beperkt. Onderzoek naar de invloed van de hoogte van straffen op gedrag kan bijdragen aan een goed onderbouwd debat hierover.

Conclusie

De visserij heeft een grote invloed op ons welzijn. Niet omdat het een belangrijke economische sector is of vanwege het belang ervan voor de voedselvoorziening (althans niet voor een westers land als Nederland), maar omdat de visserij een grote negatieve impact heeft op het milieu, en daarmee op de leefbaarheid van de planeet. De zee is van ons allemaal en levert een brede reeks van diensten voor iedereen. Maatschappelijk gezien verbleekt de waarde van de visserijsector bij de waarde van het mariene ecosysteem – opnieuw voor een land als Nederland.

Economen kunnen een nuttige rol vervullen in de vraag hoe overexploitatie van mariene hulpbronnen in te dammen is. De slechte situatie van het mariene milieu is vooral eerst een sociaal fenomeen, dat niet alleen door ecologen en biologen is te begrijpen en op te lossen. Hier ligt een grote uitdaging voor een nieuwe generatie economen.

Literatuur

- ACM (2021) *Leidraad duurzaamheidsafspraken: Mogelijkheden binnen het mededingingsrecht*, tweede concept. Autoriteit Consument & Markt.
- Angrist, J.D., K. Graddy, G.W. Imbens (2000) The interpretation of instrumental variables estimators in simultaneous equations models with an application to the demand for fish. *Review of Economic Studies*, 67 (3), 499–527.
- Batsleer, J., K.G. Hamon, H.M.J. van Overbatszee et al. (2015) High-grading and over-quota discarding in mixed fisheries. *Reviews in Fish Biology and Fisheries*, 25(4), 715–736.
- Brown, G.M. (2000) Renewable natural resource management and use without markets. *Journal of Economic Literature*, 38(4), 875–914.
- Brécard, D., B. Hlaimi, S. Lucas et al. (2009) Determinants of demand for green products: An application to eco-label demand for fish in Europe. *Ecological Economics*, 69(1), 115–125.
- Carpenter, G., R. Kleinjans, S. Villasante en B.C. O’Leary (2016) Landing the blame: The influence of EU Member States on quota setting. *Marine Policy*, 64, 9–15.
- CLO (2021) *Aandeel grote vissen in de Noordzee, 1983–2017*. Compendium voor de Leefomgeving, 26 november.
- Corten, A. (2013) Recruitment depressions in North Sea herring. *ICES Journal of Marine Science*, 70(1), 1–15.
- Costello, C. en D. Ovando (2019) Status, institutions, and prospects for global capture fisheries. *Annual Review of Environment and Resources*, 44, 177–200.
- Daan, N. (1997) TAC management in North Sea flatfish fisheries. *Journal of Sea Research*, 37(34), 321–341.
- Dasgupta, P. (2021) *The economics of biodiversity: The Dasgupta review*. HM Treasury, Final Report, 2 februari. Te vinden op www.gov.uk.
- Deloitte (2020) *Onderzoek of de capaciteit van de NVWA toereikend is voor het actuele en toekomstige takenpakket – bijlage bij het eindpakket*. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van LNV, 20 maart. Te vinden op open.overheid.nl.
- Diekert, F., Y. Li, L. Nøstbakken en A. Richter (2023) Why do fishermen comply with regulations? The role of preferences. In: A. Bucciol, A. Tavoni en M. Veronesi (red.), *Behavioural economics and the environment: A research companion*. Londen: Routledge.
- Drupp, M.A., M. Khadjavi en M.F. Quaas (2019) Truth-telling and the regulator: Experimental evidence from commercial fishermen. *European Economic Review*, 120, 1–17.
- Frank, E. en K. Oremus (2023) *Regulating biological resources: Lessons from marine fisheries in the United States*. University of Chicago / Energy Policy Institute, Working Paper, 2023-63.
- Hoefnagel, E., L. Visser, B. de Vos (2004) *Drijfveren van vissers en duurzaam visserijbeheer*. Rapport 7.04.01, LEI, Den Haag.
- ICES (2022) *Herring (Clupea harengus) in Subarea 4 and divisions 3.a and 7.d, autumn spawners*. In: Herring Assessment Working Group for the Area South of 62°N (HAWG), Section 2.
- ICES (2023) *Sole (Solea solea) in Subarea 4 (North Sea), Advice on fishing opportunities, catch and effort*. Te vinden op ices-library.figshare.com.
- Isaksen, E.T. en A. Richter (2019) Tragedy, property rights, and the commons: Investigating the causal relationship from institutions to ecosystem collapse. *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, 6(4), 741–781.
- Jennings, S. en J. Blanchard (2004) Fish abundance with no fishing: predictions based on macroecological theory. *Journal of Animal Ecology*, 73, 632–642.
- Karpoff, J.M. (2022) The tragedy of ‘The tragedy of the commons’: Hardin versus the property rights theorists. *The Journal of Law and Economics*, 65(S1), S65–S84.
- Kastoryano, S. en B. Vollaard (2023) Unseen annihilation: Illegal fishing practices and nautical patrol. *Journal of Environmental Economics and Management*, 122, 102881.
- Lane, T., D. Nosenzo en S. Sonderegger (2023) Laws and norms: empirical evidence. *The American Economic Review*, 113(5), 1255–1293.
- McCauley, D., M.L. Pinsky, S.R. Palumbi et al. (2015) Marine defaunation: animal loss in the global ocean. *Science*, 347(6219), 1255641.
- NVWA (2022) *Fraudebeeld visserijketen*. Utrecht
- Ours, J. van, en B. Vollaard (2016) The engine immobiliser: A non-starter for car thieves. *The Economic Journal*, 126(593), 1264–1291.
- Posthumus, R. en A. Rijnsdorp (2016) *Schol in de Noordzee: Een biografie van de platvis en de Nederlandse visserij*. Amsterdam: Atlas Contact.
- Quaas, M.F., R. Froese, H. Herwartz et al. (2012) Fishing industry borrows from natural capital at high shadow interest rates. *Ecological Economics*, 82, 45–52.
- Richter, A. en R. Groeneveld (2018) *Klimaatverandering: Wie past zich aan, de mens of de natuur?* In: D. van Soest, S. Smulders en R. Gerlagh (red.), *Klimaatbeleid: kosten, kansen en keuzes*. Preadviezen. Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, p. 23–29.
- RVO (2023) *Saneren van vissersvaartuigen (SVV)*. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Te vinden op www.rvo.nl.
- Sjauw-Koen-Fa, A.R. (2003) Vissen in gemene weiden. *ESB*, 88(4394), 68–70.
- Spekschoor, T. (2019) *Nederland ziet fraude van kustvissers door de vingers*. NOS Nieuws, 28 september, Hilversum.
- Taylor, M.S. en F. Mayer (2023) *International trade, noise pollution, and killer whales*. NBER Working Paper, 31390.
- Thurstan, R.H., S. Brockington en C.M. Roberts (2010) The effects of 118 years of industrial fishing on UK bottom trawl fisheries. *Nature Communications*, 1, artikel 15.
- UNCTAD (2019) *Advancing Sustainable Development Goal 14: Sustainable fish, seafood value chains, trade and climate*. UNCTAD.
- Verhoef, P., P. Groenen, M. Heijltjes et al. (2022) *Transformatie-agenda voor economie en bedrijfskunde*. *ESB*, 107(4816), 566–569.
- Zembla (2013) *Wild west op zee*. TV-uitzending 16 mei. Te vinden op www.bnnvara.nl.

Arbeidsmarkt- en gezondheidsrisico's stapelen zich op bij dezelfde personen

Tegenslagen zoals ontslag of ziekte houden vaak met elkaar verband, maar hoe groot is deze samenhang? Met behulp van 'machine learning' kunnen we de totale kansverdeling op tegenslagen op het gebied van arbeid en gezondheid in beeld brengen. Dit biedt nieuwe mogelijkheden voor preventief beleid.

IN HET KORT

- Arbeidsmarkt- en gezondheidsrisico's zijn ongelijk verdeeld: slechts een kleine groep heeft een aanzienlijke kans.
- Risico's stapelen: de top één-procent met het hoogste zorgkostenrisico heeft vier keer meer kans op uitkeringsafhankelijkheid.
- Eerdere tegenslagen zijn indicatief voor toekomstige tegenslagen, wat een aanknopingspunt biedt voor gericht beleid.

EMILE CAMMERAAT

Programmaleider Risico & Regulering bij het Centraal Planbureau (CPB)

BRINN HEKKELMAN

Wetenschappelijk medewerker bij het CPB

PIM KASTELEIN

Wetenschappelijk medewerker bij het CPB

SUZANNE VISSERS

Wetenschappelijk medewerker bij het CPB

Het ministerie van SZW heeft het onderliggende CPB-onderzoek (Cammeraat et al., 2023) mede-gefinancierd.

Tegenslagen in mensenlevens staan doorgaans niet op zichzelf. Ziekte kan leiden tot baanverlies, en schulden kunnen leiden tot mentale gezondheidsproblemen (García-Gómez et al., 2013; Roos et al., 2021).

Er bestaan verschillende studies die kwetsbare groepen in Nederland in kaart brengen (De Klerk et al. 2023; Van Hoenselaar et al., 2023), en initiatieven zoals de Kansentlas (SEO Economisch Onderzoek) en de KansentKaart (Erasmus Universiteit Rotterdam). Wat echter nog niet goed is onderzocht, is de vraag in hoeverre het mogelijk is om dergelijke negatieve gebeurtenissen van tevoren te zien aankomen. Is een tegenslag volledig willekeurig, of is er enige mate van voorspelbaarheid waarop mogelijk kan worden geanticipeerd? En hoe verhouden risico's op verschillende tegenslagen zich tot elkaar?

In dit artikel schatten we de voorspelbare factor die voorafgaat aan de tegenslagen. Deze factor kan geïnterpreteerd worden als het risicotype van een individu (Mueller en Spinnewijn, 2023). Het gaat hierbij om een 'policy prediction problem', wat inhoudt dat we geïnteresseerd zijn in hoe mensen er in de toekomst voor staan, gegeven hun huidige situatie (Kleinberg et al., 2015; Mullainathan en Spiess, 2017). Hiervoor is het nodig dat we accuraat inschattingen kunnen maken, maar causaliteit is daarbij niet vereist.

Van realisaties achteraf naar risico's vooraf

Op basis van administratieve gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek hebben we een dataset samengesteld met ruim 500 variabelen voor de periode 2013–2018, met daarin informatie over demografische en sociaal-economische kenmerken, en arbeid en gezondheid voor miljoenen Nederlanders.

Vervolgens hanteren we twee schokdefinities: ten eerste, de primaire inkomensbron van een persoon wordt een uitkering (bij werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ziekte of bijstand), en ten tweede, de gezondheidskosten van een persoon stijgen met meer dan 5.000 euro in een kalenderjaar. In de onderliggende onderzoekspaper (Cammeraat et al., 2023) verkennen we nog tien alternatieve schokdefinities binnen de domeinen van arbeid en zorg.

Wij maken gebruik van *machine learning* omdat we primair geïnteresseerd zijn in het schatten van de kansen op nadelige gebeurtenissen, en niet zozeer in de onderliggende redenen en verklarende variabelen. *Machine learning* is geschikt voor het maken van dergelijke inschattingen, omdat het in staat is om grote hoeveelheden data te verwerken en complexe interacties mee te nemen. Met behulp van deze methodiek bepalen we, op basis van recente persoonsgegevens, voor elk individu in ieder jaar de kans op een schok in het komende jaar. Voor elke schokdefinitie wordt een model gemaakt dat is getraind en getest op twee verschillende datasets, elk bestaande uit zo'n twee miljoen verschillende 'individu-jaar-combinaties'.

Het daadwerkelijke risico dat mensen lopen op een tegenslag is een niet observeerbare (latente) variabele. Onze methodiek levert hier per individu-jaar-combinatie een inschatting van. Vervolgens controleren we of onze schattingen gemiddeld genomen overeenkomen met de daadwerkelijke schokrealisaties in de data, en bestuderen we op groepsniveau de samenhang tussen kansschattingen voor de verschillende tegenslagen.

Voorspelbaarheid en stapeling van risico's

Arbeidsmarktrisico's zijn accuraat te voorspellen (figuur 1). In het hoogste percentiel schat het model de gemiddelde kans op de uitkeringschok op zo'n zeventig procent. De daadwerkelijke prevalentie van die schok bij de individuen in dat percentiel is ongeveer 67 procent, ten opzichte van een populatiegemiddelde van zo'n 2,3 procent.

Uit de figuur valt een aantal zaken af te leiden. Ten eerste concentreert het risico zich bij een kleine groep mensen. Ongeveer tachtig procent van de mensen heeft een risico lager dan gemiddeld; en ongeveer vijftig procent loopt vrijwel geen risico. Het risico voor de individuen in de top drie-procent van de risicoverdeling is tien keer zo groot als het populatiegemiddelde, voor de top één-procent is dit zelfs een factor dertig. Daarnaast valt op dat de voorspellingen en realisaties niet ver uit elkaar liggen. Dit toont aan dat ons model daadwerkelijk het risico op een schok nauwkeurig kan inschatten. Overigens zijn de rijke data hierbij van essentieel belang: een robuustheidstest waarbij we het model hebben getraind met slechts een aantal basale persoonskenmerken liet vrijwel geen voorspelkracht zien.

Vervolgens gaan we een stap verder en demonstreren we dat een verhoogd risico op de ene schok gepaard gaat met een verhoogd risico op de andere schok. Figuur 2 geeft een weergave van het positieve verband tussen de twee schokken.

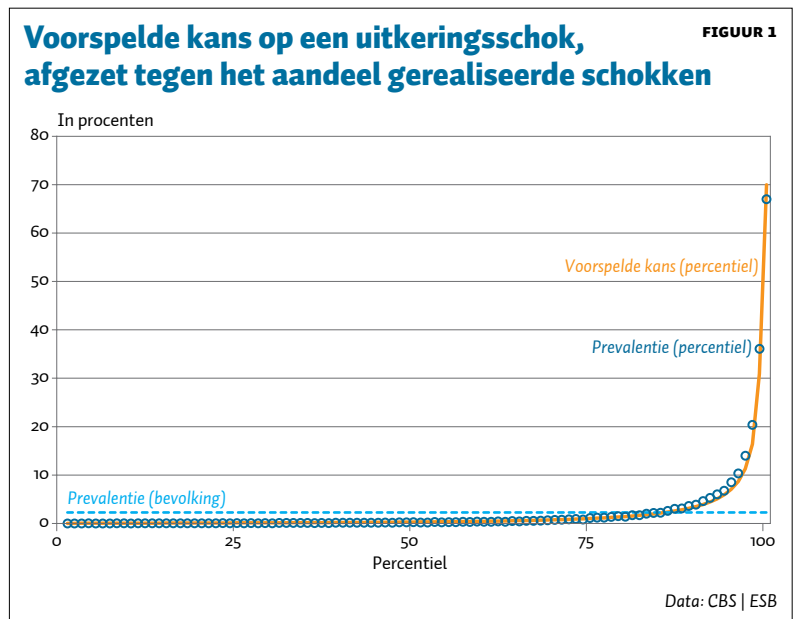
De voorspellingen en realisaties liggen weer dicht bij elkaar. Daarnaast valt het positieve verband tussen de twee schokken direct op: een hoger risico op een gezondheidsschok gaat gepaard met een hoger risico op een arbeidsschok. De groep personen met de één procent hoogste kans op de zorgkostenschok, heeft ook een vier keer zo hoge kans om afhankelijk te worden van een uitkering ten opzichte van het bevolkingsgemiddelde. Er is overigens over de gehele risicoverdeling sprake van een positief verband tussen de zorgkostenschok en uitkeringsschok. Een stapje naar een hoger percentiel in de risicoverdeling van de gezondheidsschok impliceert daarmee ook een stijging in de risicoverdeling van de arbeidsschok, ongeacht de oorspronkelijke positie in de risicoverdeling van de gezondheidsschok. Juist door de gehele risicoverdeling in kaart te brengen, in plaats van slechts te focussen op de realisaties, hebben we deze percentielgroepen kunnen construeren en dit fenomeen inzichtelijk kunnen maken.

Hetzelfde patroon komt naar voren voor alle andere schokcombinaties die in het onderzoekspaper zijn bestudeerd, zowel binnen als tussen de domeinen arbeid en zorg. Dit wijst erop dat de samenloop van risico's een wijdverspreid fenomeen is.

Terwijl in figuur 2 inschattingen gemaakt worden voor schokken in hetzelfde jaar, kan er ook gekeken worden naar opeenvolgende schokken. Gegeven dat een individu in het voorafgaande jaar een grote stijging van zorgkosten heeft gehad, is de kans om afhankelijk te worden van een uitkering bijna drie keer zo groot. Positieve verbanden van deze orde grootte komen in de analyse naar voren voor een breed scala aan schokdefinities. Zo is de kans dat iemand begint met het innemen van medicatie tegen psychische klachten twee keer zo groot als die in het jaar daarvoor gestopt is met het betalen van de zorgverzekeringspremies – een indicator voor het hebben van financiële problemen.

Mogelijkheden voor preventief beleid

De sterke ongelijke verdeling van risico's betekent dat de meeste mensen amper risico lopen op ziekte of werkloosheid, terwijl een paar procent van de bevolking een hoge voorafkans heeft op beide schokken. In plaats van dat



iedereen af en toe een tegenslag heeft, zijn deze tegenslagen dus geconcentreerd bij een klein deel van de bevolking.

Door de sterke mate waarin de risico's samenlopen, is er ook sprake van een effect in andere domeinen. Zo kan het verminderen van het risico op werkloosheid ook het risico op latere uitgaven voor geestelijke gezondheidszorg verminderen.

De sterke ongelijkheid in de blootstelling aan schokken kan een reden zijn om de kleine groep mensen met de hoogste kans op tegenslagen extra te steunen om zo de bestaanszekerheid te vergroten, bijvoorbeeld met aanvullende inkomenssteun.

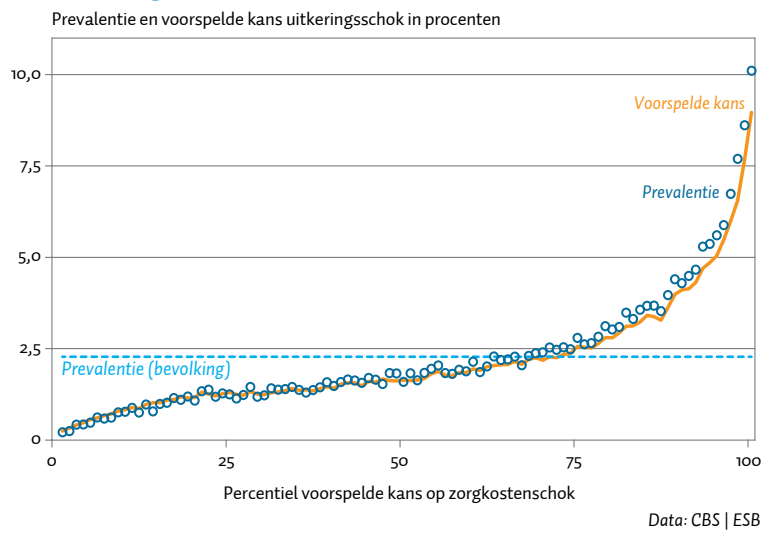
De vraag is of het huidige sociale zekerheidsstelsel voldoende rekening houdt met sterk ongelijke kansen en stapelende risico's. Het huidige stelsel beschouwt de schokken los van elkaar: we hebben weliswaar toeslagen en uitkeringen voor losse zaken, maar nemen onvoldoende de samenhang in ogenschouw. Daarnaast is het stelsel reactief en niet proactief: er wordt gereageerd nadat een schok heeft plaatsgevonden.

Het is in principe mogelijk om groepen individuen aan te wijzen met een grotere kans op een arbeidsmarkt- en/of gezondheidsschok. Preventief beleid gericht op deze groepen zou effectiever kunnen zijn dan het aanpakken van de gevolgen van tegenslagen. Een voorbeeld is om werkloosheid te voorkomen door de arbeidsmarktpositie van personen met een hoog risico op baanverlies te verbeteren. Dit geniet mogelijk de voorkeur boven het verstrekken van werkloosheidsuitkeringen na daadwerkelijk baanverlies.

De vraag is hoe we effectief beleid kunnen toespitsen op de mensen die het meeste risico lopen. Men zou in de verleiding gebracht kunnen worden om de individuele risicoschattingen van onze modellen direct te gebruiken, maar dit is niet mogelijk. Modellen zoals wij gebruikt hebben voor ons onderzoek, zijn in de praktijk moeilijk in te zetten, aangezien de benodigde data niet tijdig verzameld kunnen worden om risico-inschattingen te maken van schokken voordat die zich voordoen. Naast deze praktische overweging bestaan er door onder meer de toeslagen-

De kans op een uitkeringsschok gegeven de kans op een zorgkostenschok

FIGUUR 2



Kans op uitkeringsschok voor verschillende subpopulaties

TABEL 1

	Percentage individuen met uitkeringsschok	Fractie van populatie, in procenten
Totale bevolking	2,3	100,0
Top één-procent-risico	67,0	1,0
Huurhuis met huurtoeslag (1)	7,6	5,6
Laag opleidingsniveau (2)	5,5	9,5
Tijdelijk contract (3)	4,9	20,0
Achtergrondkenmerken (1)+(2)+(3)	14,3	0,5
Problematische schuld (t-1)	10,2	0,4
Stijging zorgkosten (t-1)	6,4	2,3
Mentale zorg medicatie (t-1)	7,6	1,7

Data: CBS | ESB

affaire twijfels over de wenselijkheid en transparantie van een dergelijke datagestuurde aanpak.

Daarentegen is het wel mogelijk om preventief beleid te richten op subgroepen. Dit vereist inzicht in het risico op schokken voor verschillende subgroepen.

Tabel 1 geeft voor verschillende subgroepen aan hoe vaak de schok om afhankelijk van een uitkering te worden voorkomt (prevalentie). In het ene uiterste geval, waarbij beleid volledige ongericht zou zijn, vindt bij 2,3 procent van de individuen daadwerkelijk een schok plaats. In het andere uiterste geval, waarbij de subgroep bestaat uit alleen de 1 procent individuen die in ons model het hoogste risico hebben, ondergaat 67 procent van de individuen in deze groep inderdaad een schok.

Van de mensen die in een problematische schuldenpositie zijn geraakt in het voorgaande jaar (hier gedefinieerd als het niet meer betalen van de zorgverzekeringspremie), belandt 10,2 procent het jaar daarop in een uitkering. In de groep die in het voorgaande jaar is gestart met het innemen van medicatie tegen psychische klachten, is dit 7,6 procent. Tegenslagen in het verleden zijn dus informatief voor toe-

komstige tegenslagen in een ander domein, en ze presteren minstens net zo goed als vaak gebruikte (combinaties van) persoonskenmerken. Schokrealisaties uit het verleden zouden daarom kunnen worden meegenomen in de selectie van doelgroepen voor gericht preventief beleid.

Conclusie

Het is mogelijk om de risico's op arbeidsmarkt- en gezondheidsschokken, en de samenhang daartussen, accuraat in beeld te brengen. De aanwezigheid van een aanzienlijke samenloop tussen risico's impliceert dat gericht preventiebeleid, dat proactief meerdere kwetsbaarheden aanpakt, veelbelovend is.

Gegeven dat het praktisch onhaalbaar en mogelijk onwenselijk is om beleid te richten op basis van voorspellingen op individueel niveau, kan het verstandig zijn om preventief beleid meer te richten op subgroepen met een hoge kans op een schok. Tegenslagen uit het verleden en verschillende domeinen zijn hierbij een waardevol aanvullend criterium voor beter gericht beleid.

Idealiter wordt preventief beleid niet alleen gericht op mensen die een grote kans op een tegenslag hebben, maar ook op mensen die moeizaam herstellen van een tegenslag. In een vervolgstudie naar weerbaarheid brengen we het ongelijke herstel van tegenslagen in beeld en relateren we dit aan de vooraf geschatte risico's.

Literatuur

- Cammeraat, E., B. Hekkelman, P. Kastelein en S. Vissers (2023) *Predictability and (co-)incidence of labor and health shocks*. CPB Discussion Paper, 453.
- García-Gómez, P., H. van Kippersluis, O. O'Donnell en E. van Doorslaer (2013) Long-term and spillover effects of health shocks on employment and income. *The Journal of Human Resources*, 48(4), 873–909.
- Hoenselaar, F. van, G. Eijssink en N. Rupert (2023) *Kwetsbaarheid en veerkracht van Nederlandse huishoudens*. DNB Occasional Studies, 21-1.
- Kleinberg, J., J. Ludwig, S. Mullainathan en Z. Obermeyer (2015) Prediction policy problems. *The American Economic Review*, 105(5), 491–495.
- Klerk, M. de, E. Eggink, I. Plaisier en K. Sadiraj (2023) *Zicht op zorgen*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Mueller, A.I. en J. Spinnewijn (2023) *The nature of long-term unemployment: Predictability, heterogeneity and selection*. NBER Working Paper, 30979.
- Mullainathan, S. en J. Spiess (2017) Machine learning: An applied econometric approach. *The Journal of Economic Perspectives*, 31(2), 87–106.
- Roos, A.-F., M. Diepstraten en R. Douven (2021) *When financials get tough, life gets rough? Problematic debts and ill health*. CPB Discussion Paper, 428.

Oproepkrachten in detailhandel hoeven geen vaste uren

De Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) veronderstelt dat werknemers met oproepcontracten streven naar vaste werkuren en een stabiel inkomen. Maar is dat wel het geval?

IN HET KORT

- De Wab beoogt oproepkrachten meer zekerheid te bieden, maar die hebben daar niet allemaal behoefte aan.
- Het uitsluiten van onderwijsvolgenden van het verplichte vaste uren aanbod, kan de administratieve lasten beperken.
- Het verruimen van de uitzondering op de hoge WW-premie kan strategisch gedrag van werkgevers voorkomen.

JUSTUS VAN KESTEREN

Senior onderzoeker bij SEO Economisch Onderzoek

TAMARA DOEVE

Onderzoeker bij SEO Economisch Onderzoek

De in 2020 ingevoerde Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) beoogt de positie van werknemers met een oproepcontract te versterken. Zo moeten werkgevers een oproepkracht na twaalf maanden een contract met een vast aantal werkuren aanbieden. Oproepkrachten hoeven dus niet langer dan een jaar te werken met de flexibele werkuren en het gebrek aan zekerheid, maar mogen ook het aanbod weigeren indien ze geen vaste uren per week willen werken.

Verder geldt dat werkgevers een hogere WW-premie moeten betalen voor oproepkrachten in tijdelijke dienst dan voor oproepkrachten in vaste dienst. De maatregelen beogen de doorstroom van oproepkrachten naar vaste contracten met een vaste uren omvang te bevorderen. Tegelijkertijd blijft de inzet van oproepkrachten mogelijk, waardoor werkgevers kunnen anticiperen op schommelingen in de arbeidsvraag.

De Wab heeft aanzienlijke gevolgen voor sectoren waarin veel oproepkrachten werken, zoals de detailhandel. Kenmerkend voor deze sector is dat er veel periodieke schommelingen in de vraag naar arbeid zijn. Zo hebben supermarkten in de avonden en weekenden veel meer werknemers nodig dan tijdens kantooruren, en hebben speelgoedwinkels en slijterijen rondom de feestdagen extra personeel nodig. Werkgevers hebben dan ook veel behoefte aan flexibiliteit in het personeelsbestand.

De Wab beperkt de ondernemersvrijheid in het inzetten van oproepkrachten, maar daar staat dus tegenover dat oproepkrachten meer zekerheid krijgen over werk en inko-

men. De vraag is echter of oproepkrachten daadwerkelijk behoefte hebben aan meer werk- en inkomenszekerheid. Er zullen immers oproepkrachten zijn die het onregelmatige werk juist prettig vinden.

In dit artikel meten we daarom de voorkeuren van oproepkrachten voor verschillende arbeidsvoorwaarden die de Wab tracht te beïnvloeden, zoals de contractduur en uren omvang. Verder biedt dit artikel inzicht in de knelpunten die werkgevers ervaren met de uitvoering van de Wab. Met die informatie kunnen we bepalen of de Wab daadwerkelijk aansluit bij de voorkeuren van oproepkrachten en de behoeften van werkgevers.

Metten van voorkeuren

Onder een steekproef van werknemers in de detailhandel is een discreet keuze-experiment (vignettenanalyse) uitgevoerd tussen 5 juli en 29 augustus 2023. De werknemers zijn benaderd via de leden van het Vakcentrum. Dit is een branchevereniging voor zelfstandige ondernemers in de detailhandel, zoals supermarkten, slijterijen, speelgoedwinkels, drogisterijen en speciaalzaken. In totaal hebben 1.341 werknemers deelgenomen aan het keuze-experiment, onder wie 493 oproepkrachten, 551 werknemers met een vast contract, en 297 werknemers met een tijdelijk contract. De oproepkrachten zijn voornamelijk onderwijsvolgenden (84 procent van de oproepkrachten) die een bijbaan in de detailhandel combineren met studie of school.

In het keuze-experiment is de deelnemers gevraagd om zes keer een keuze te maken uit twee hypothetische pakketten met arbeidsvoorwaarden. De pakketten zijn systematisch gevarieerd wat betreft de volgende vijf arbeidsvoorwaarden: uurloon, vaste of flexibele werkuren per week, gemiddeld aantal werkuren per week, contractduur, en het doorgeven van beperkingen in de beschikbaarheid (tabel 1). De werknemer moest tegelijk een afweging maken tussen de verschillende arbeidsvoorwaarden, wat het geven van sociaal wenselijke antwoorden beperkt (er moet immers gekozen worden). Tabel 2 geeft een voorbeeld van een vignet dat is voorgelegd aan de deelnemers.

Uit de keuzes van werknemers tussen de pakketten kunnen we afleiden hoeveel belang werknemers hechten aan de verschillende arbeidsvoorwaarden. Hiervoor gebruiken we een multinomiaal logistisch regressiemodel. Uitgangspunt van dit model is dat respondenten het pakket kiezen dat hun economisch nut maximaliseert (Train,

Het onderliggende onderzoek (Van Kesteren et al., 2023) is gefinancierd door het Vakcentrum, de belangenbehartiger van de detailhandel



Kenmerken waarop de vignetten variëren

TABEL 1

Uurloon	Contractduur	Vast of flexibel	Uren per week	Doorgeven beperkingen beschikbaarheid
80% huidige bruto-uurloon	Contract voor 1 jaar	Vast aantal uren per week	80% huidige aantal uur per week	1 maand van tevoren
100% huidige bruto-uurloon	Contract voor 2 jaar	Flexibel aantal uren per week	100% huidige aantal uur per week	2 weken van tevoren
120% huidige bruto-uurloon	Contract zonder einddatum		120% huidige aantal uur per week	4 dagen van tevoren

ESB

Een voorbeeld van een vignet

TABEL 2

Stel je voor dat je hetzelfde werk blijft doen als je nu doet, maar dan tegen andere arbeidsvoorwaarden. Hieronder kies je zes keer uit twee pakketten met arbeidsvoorwaarden.

Welk pakket heeft jouw voorkeur?

	Pakket 1	Pakket 2
Uren per week	Gemiddeld 8 uur werken per week	Gemiddeld 10 uur werken per week
Doorgeven beperkingen beschikbaarheid	Twee weken van tevoren	4 dagen van tevoren
Vast of wisselend	Vast aantal uren per week	Wisselend aantal uren per week
Contractduur	Contract zonder einddatum	Contract voor 1 jaar
Uurloon	10 euro per uur	12 euro per uur

Noot. De termen kunnen de waarden van tabel 1 aannemen. Variabelen zoals het uurloon, aantal uren per week en verplichte beschikbaarheid zijn gebaseerd op het werkelijke uurloon en aantal werkuren per week van de respondent. In de enquête worden de begrippen in de eerste kolom toegelicht.

ESB

2009). Om het belang van arbeidsvoorwaarden onderling vergelijkbaar te maken, wordt het nut dat werknemers ontleen aan arbeidsvoorwaarden uitgedrukt in aandelen van het uurloon dat werknemers willen inleveren of ontvangen om de arbeidsvoorwaarde te accepteren.

Voorkeuren van werknemers

Niet alle Wab-maatregelen voor oproepkrachten sluiten aan bij de voorkeuren van werknemers in de detailhandel. Zo geven oproepkrachten aan om liever flexibel te blijven werken dan om over te stappen naar een vast aantal uren in de week (figuur 1). Ze willen een compensatie van zes procent in hun uurloon als ze naar vaste uren moeten overstappen. Daarmee sluit het verplichte vaste urenaanbod na twaalf maanden dienst niet aan bij hun behoeften.

Werknemers die nu al vaste uren werken – namelijk werknemers met tijdelijke en vaste contracten – geven juist aan dat ze liever vaste uren blijven werken. In die zin sluiten de voorkeuren van werknemers aan bij hun huidige contractvorm.

Wel sluiten de Wab-maatregelen die de doorstroom naar een contract voor onbepaalde tijd bevorderen, zoals de WW-premiedifferentiatie, goed aan bij de voorkeuren van oproepkrachten. Oproepkrachten hebben net iets liever een contract voor onbepaalde tijd dan een contract voor een bepaalde tijd (bijvoorbeeld een één- of tweejarig contract). Zij hebben hier zo'n drie procent van hun uurloon voor over. Merk wel op: oproepkrachten vinden andere arbeidsvoorwaarden veel belangrijker dan het contract voor onbepaalde tijd, zoals flexibele werkuren en het laat kunnen doorgeven van beperkingen in de beschikbaarheid.

Knelpunten voor werkgevers

De maatregelen in de Wab leiden tegelijkertijd tot knelpunten bij werkgevers. Dit blijkt uit zeventien interviews en één rondetafelgesprek met werkgevers uit de detailhandel (Van Kesteren et al., 2023). Zo is het aanbieden van vaste uren administratief belastend voor werkgevers. Zij moeten naar eigen zeggen het aantal dienstmaanden bijhouden, het gemiddelde aantal uren over een jaar berekenen, en het aanbod doen en toelichten aan de werknemers. Oproepkrachten accepteren het vaste-urenaanbod zelden, maar toch zijn werkgevers eraan gehouden om dit aanbod elk jaar opnieuw te doen.

Een ander knelpunt betreft volgens werkgevers de uitzondering op de hoge WW-premie voor oproepkrachten onder de 21 jaar die minder dan 48 werkuren per maand werken. Vooral oproepkrachten met een bijbaan werken wisselende uren, waardoor het vooraf niet duidelijk is welke WW-premiehoogte van toepassing zal zijn. Om deze onzekerheid te voorkomen, laten werkgevers naar eigen zeggen jongeren bewust minder uren werken dan ze eigenlijk zouden willen om onder de grens van 48 werkuren te blijven, wat in strijd is met het bevorderen van de werkzekerheid.

Tot slot zijn er knelpunten bij het inzetten van vijftienjarigen met oproepcontracten vanwege de tegenstrijdigheden tussen de Wab en de Arbeidstijdenwet. Volgens de Wab moeten zij minimaal drie uur per werkdag worden betaald, maar de Arbeidstijdenwet staat slechts maximaal twee werkuren per schooldag toe. Beide wetten naleven is dus niet goed mogelijk, tenzij werkgevers hen drie uur uitbetalen, terwijl ze maar twee uur werken.

Conclusie

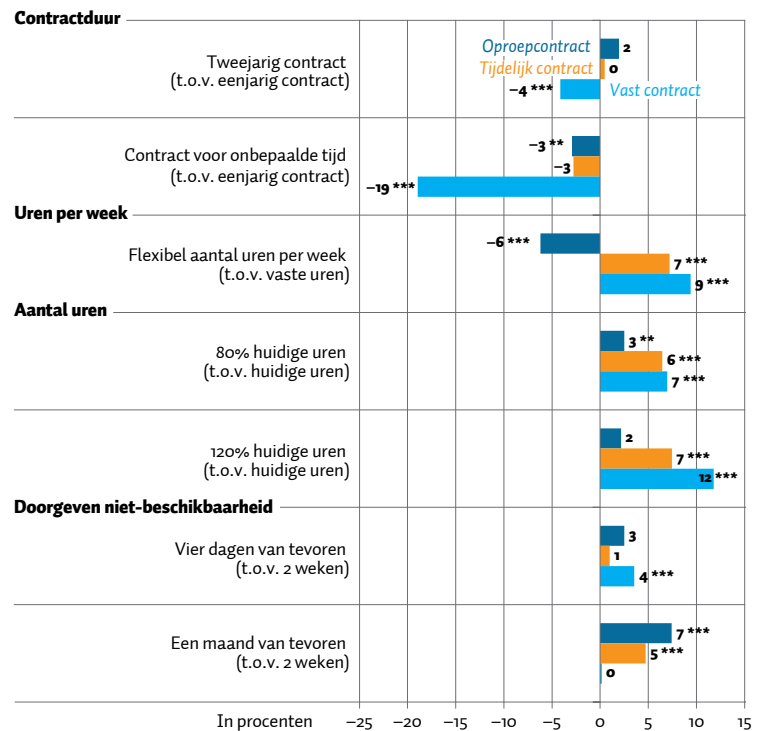
Al met al lijken er twee maatregelen uit de Wab te zijn die in de detailhandel hun doel voorbij schieten. Ten eerste, het verplicht aanbieden van vaste uren aan oproepkrachten nadat ze twaalf maanden in dienst zijn geweest. Deze maatregel gaat gepaard met administratieve lasten voor werkgevers, terwijl de maatregel over het algemeen niet voor oproepkrachten van meerwaarde is. De meeste oproepkrachten combineren hun baan in de detailhandel immers met studie of school, waardoor zij juist de flexibiliteit willen behouden om bijvoorbeeld rondom toetsweken minder uren te werken, maar gedurende schoolvakanties juist meer uren. Het is aan te bevelen om onderwijsvolgenden uit te sluiten van het verplichte vaste urenaanbod na twaalf maanden in dienst.

Ten tweede, de uitzondering op de hoge WW-premie voor oproepkrachten onder de 21 jaar die minder dan 48 uur werken. Werkgevers proberen naar eigen zeggen de hoge WW-premie te ontlopen door de ureninzet van deze oproepkrachten te beperken, waardoor de oproepkrachten juist minder (in plaats van meer) werk- en inkomenszekerheid genieten. Dit druist in tegen het beoogde beleid om werkzekerheid te bevorderen. Het loslaten van het uren-criterium in de uitzonderingsgrond kan dit onbedoelde neveneffect beperken.

Meer in het algemeen kan het toestaan van cao-uitzonderingen voor Wab-maatregelen uitkomst bieden voor sectoren als de detailhandel. Iedere sector is immers uniek, waardoor *one-size-fits-all*-beleid in sommige sec-

Uurloonaanpassing waarbij werknemers een arbeidsvoorwaarde accepteren

FIGUUR 1



Noot: De balkjes geven weer welke compensatie de werknemer wil ontvangen om de arbeidsvoorwaarde te accepteren ten opzichte van de andere arbeidsvoorwaarde tussen haakjes. De compensatie is uitgedrukt in het aandeel van het uurloon dat de werknemer in dat geval wil ontvangen. Een positieve waarde wijst erop dat de werknemer meer uurloon wil ontvangen om de arbeidsvoorwaarde te accepteren; een negatieve waarde betekent dat de werknemer bereid is een deel van het uurloon in te leveren om de arbeidsvoorwaarde te ontvangen. **/**/** Significat op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau

ESB

toren tot ongewenste effecten voor zowel werkgevers als werknemers kan leiden. Vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers krijgen dan de mogelijkheid om in cao-afspraken uitzonderingen op de Wab te bedingen.

Literatuur

Kesteren, J. van, T. Doeve en A. Heyma (2023) *Arbeidsmarktbeleid in de detailhandel*. SEO Economisch Onderzoek, te verschijnen.

Train, K. (2009) *Discrete choice methods with simulation*. Cambridge: Cambridge University Press

Beleidseconomen moeten weten wat transitiefalen is

Om nieuwe, grote maatschappelijke vraagstukken aan te pakken, zouden beleidseconomen inzichten uit de theorie aangaande het transitiefalen moeten benutten. De klassieke marktfalen-theorie lijkt te onvolledig en te eenzijdig om behulpzaam te kunnen zijn bij een succesvol transitiebeleid.

IN HET KORT

- In de marktfalen-theorie leidt een goed werkende markt automatisch tot een optimaal evenwicht door het prijsmechanisme.
- Bij grote complexiteit, afhankelijkheden en onzekerheid kan het prijsmechanisme resulteren in het falen van een transitie.
- Een nieuwe coördinatiefunctie van de overheid en een andere beleidsvisie kunnen transitiefalen voorkomen.

WIMAR BOLHUIS

Directeur van TNO
Vector en docent aan
de Universiteit Leiden

W ereldwijd groeit het besef dat de huidige wijze van productie, consumptie en innovatie onhoudbaar is. Politici besluiten daarom dat transities naar andere duurzame en digitale structuren noodzakelijk zijn.

Academici uit de innovatiekunde stellen dat de neoklassieke theorie van het marktfalen tekortschiet om vorm te kunnen geven aan succesvol transitiebeleid, en bieden daarom de theorie van het transitiefalen als een alternatief of aanvulling (Weber en Rohrer, 2012; Frenken en Hekkert, 2017; Schot en Steinmueller, 2018). Het woord 'transitiefalen' duikt dan ook steeds vaker op in beleidsdiscussies.

Veel beleidseconomen zijn goed bekend met marktfalen, maar niet van transitiefalen. Toch zouden ze dit wel moeten zijn. Een beter begrip van transitiefalen zou leiden tot vollediger en evenwichtiger redeneringen, afwegingen en adviezen – en zo tot effectiever transitiebeleid. Economen hebben een invloedrijke positie in de politiek-bestuurlijke besluitvorming (Hirschman en Berman, 2014). Dit biedt een extra verantwoordelijkheid om zich open te stellen voor kennis buiten het eigen vakgebied.

Dit artikel heeft als doel om het begrip van transitiefalen onder economen te vergroten. Het legt uit wat de verschillen zijn tussen marktfalen en transitiefalen, en hoe het denken vanuit beide soorten van falen kan leiden tot andere conclusies en beleidsaanbevelingen. Daarbij wil ik marktfalen niet opzijzetten. Het toepassen van de marktfalen-theorie in de beleidsvorming heeft middels een verbetering van de efficiëntie de welvaart helpen verhogen. Daarbij elke goed opgeleide econoom weet dat de benodigde omstandigheden voor perfecte marktwerking vaak

afwezig zijn, en waarschuwt beleidsmakers hiervoor. Mijn argument is dat de marktfalen-theorie tekortschiet in de context van transities, en dat er lessen te trekken zijn uit de transitiefalen-theorie.

De marktfalen-theorie als uitgangspunt

De marktfalen-theorie vertrekt vanuit het principe dat een optimaal functionerende markt via het prijsmechanisme de hoogste welvaart oplevert (Teulings et al., 2003; De Kam et al., 2021). In een perfecte markt bestaan er volledige concurrentie, volledige informatie, homogene producten, rationele actoren, geen negatieve of positieve externe effecten, geen toetredingsbarrières, geen of zeer beperkte transactiekosten, en toegang tot kapitaal. Omdat het idee is dat consumenten hun eigen nut maximaliseren en producenten hun winst, wordt via het prijsmechanisme de zogenoemde Pareto-efficiëntie bereikt – geen partij kan nog een verbeterde positie bereiken zonder dat dit leidt tot een slechtere positie van een andere partij.

Marktfalen treedt op wanneer er aan een of meerdere voorwaarden voor een perfecte markt niet voldaan wordt. Het prijsmechanisme coördineert de actoren dan niet langer naar het optimale evenwicht. Er zijn verschillende vormen van marktfalen in de economische literatuur bekend (MinEZK, 2022). Voorbeelden zijn het ontstaan van marktmacht door schaalvoordelen of toetredingsbarrières, waardoor er geen volledige concurrentie is. Of asymmetrische informatie, waardoor actoren niet altijd alle benodigde informatie hebben om goede keuzes te maken. In dergelijke gevallen verloopt de allocatie van goederen en diensten binnen een markt niet efficiënt.

Overheidsinterventie kan gelegitimeerd worden als dit het marktfalen tegengaat. In haar rol als marktmeester kan de overheid welvaart verhogen door marktwerking te verbeteren. Wel moeten de welvaartsbaten (consumenten- en producentensurplus) afgewogen worden tegen de welvaartskosten van de overheidsinterventie zelf, en tegen de eventuele extra kosten als gevolg van overheidsfalen (of politiek falen).

Ook zonder marktfalen kan overheidsinterventie overigens gerechtvaardigd worden vanuit politieke overwegingen. De Pareto-efficiënte uitkomst die perfecte marktwerking teweegbrengt komt namelijk niet altijd overeen met wat de samenleving 'een rechtvaardige verdeling' vindt. In een dergelijk geval kan de overheid ingrijpen door bijvoorbeeld inkomen of vermogen te herverdelen.

De transitiefalen-theorie als uitgangspunt

Het uitgangspunt van de transitiefalen-theorie is dat de democratische politiek zich ten doel stelt om binnen een

bepaalde termijn een overgang naar een nieuw economisch evenwicht te bereiken, waarvan de welvaartsopbrengst hoger en houdbaarder wordt geacht dan die van het huidige evenwicht (Weber en Rohrer, 2012; Frenken en Hekkert, 2017; Loorbach et al., 2017; Schot en Steinmueller, 2018). Er moet een *'wicked problem'* worden opgelost, of een maatschappelijke opgave worden gehaald. Het nieuwe beoogde evenwicht is gebaseerd op de sociale-welvaartsfunctie van de democratische meerderheid van de (toekomstige) bevolking, en een bijna technische transitie-noodzaak door een *point of no return*. Bijvoorbeeld: een circulaire economie die niet langer draait op fossiele brandstoffen wordt geacht een hogere welvaart op te leveren dan de huidige fossiele inrichting van de economie. Daarnaast is er een 'technische noodzaak' voor een snelle transitie, omdat klimaatverandering anders tot zeer grote schade leidt.

Transitiefalen ontstaat wanneer het prijsmechanisme alleen er niet in slaagt om economische actoren te coördineren richting het nieuwe beoogde economische evenwicht. Ook een perfect werkende markt kan er dus in falen om de transitie in het benodigde tempo te voltooien. Het prijsmechanisme is bijvoorbeeld niet effectief, omdat dit in de richting van Pareto-efficiëntie werkt, terwijl transitiebeleid eigenlijk altijd doelbewust leidt tot slechtere posities voor bepaalde actoren en zo in weerstand resulteert (Sallee, 2022).

De oorzaken van transitiefalen liggen in complexiteit, onzekerheid en onenigheid (tabel 1). Voor markten is de optelsom van onzekerheden, onduidelijkheden en afhankelijkheden dan te groot voor een overstap naar het nieuwe evenwicht.

Er is een structurele, vergaande systeemverandering nodig die sectoren, regio's en overheidslagen doorkruist – en die alleen ontstaat na meerdere institutionele, economische, culturele, sociale en technologische veranderingen (Rotmans en Loorbach, 2010; Geels, 2011; Schot en Steinmueller, 2018; Wanzenböck et al., 2020). De benodigde technologie is in de regel al beschikbaar, en de deling van kennis is gaande, maar de adoptie en toepassing voltrekken zich te langzaam.

Een transitie vergt dat lange, vaak internationale waardeketens met meerdere private en publieke partijen veranderen of nieuw ontstaan. Private en publieke partijen moeten gedeelde doelen en één richting krijgen, en gezamenlijke oplossingen vinden om de individuele winsten en verliezen van de transitie te verdelen (Mazzucato, 2016; Mazzucato et al., 2020).

Overheidsinterventie kan gelegitimeerd worden als dit een 'transitiefalen' oplost dat gedragsveranderingen vertraagt of tegenhoudt. Vanuit een sturende en coördinerende rol dient de overheid onzekerheid en onduidelijkheid te verminderen, en de kaders te creëren waarin er nieuwe markten ontstaan en functioneren, terwijl de oude markten juist worden afgebroken. De urgentie legitimeert ingrijpen daarbij extra – er is een breekpunt, een *point of no return*, alwaar de welvaartsschade van inactiviteit te groot wordt. Het dominante beleidsdoel is effectiviteit, en niet zozeer de efficiëntste productie en consumptie via optimale concurrentie en innovatie-adoptie. Wel dient bij de afweging om te interveniëren de kans op overheidsfalen meegewogen te worden.

Vormen van transitiefalen

TABEL 1

	Transitiefalen	Mechanisme
1	Geen (gedeelde) richtinggevend visie	Collectieve actie door de actoren in een waardeketen komt niet tot stand omdat een (gedeelde) stip op de horizon ontbreekt. Aldus ontstaan er geen gerichte oplossingen voor de onderlinge afhankelijkheden, individuele risico's en onduidelijkheden.
2	Ontoereikende fysieke en kennis-infrastructuur	Actoren onder-investeren in infrastructuur door het te lage rendement over een te lange termijn – hoewel deze vitaal is om de transitie te volbrengen. (Nieuwe) infrastructuur heeft een sterk coördinerende werking.
3	Gefragmenteerde netwerken of interacties	Relevante actoren vinden elkaar niet, door een 'lock-in' in bestaande netwerken en een beperkt extern blikveld naar wenselijke maar alsnog onbekende ketenpartners. Dit remt ook de 'scale up' van noodzakelijke innovaties voor de transities.
4	Onvoldoende beleidscoördinatie	Overheden op meerdere niveaus communiceren verschillend en maken incoherent – of zelfs tegenstrijdig – beleid, wat fundamentele gedragsveranderingen stremt.
5	Achterblijvende vraagarticulatie	Actoren ervaren beperkte vraag, waardoor ze terughoudend zijn om gelijktijdig te investeren of te innoveren in productieketens (onzekerheid, risico's, afhankelijkheden). Vraagarticulatie in de richting van de transitie komt alleen voldoende tot stand als de overheid deze coördinerende rol oppakt.
6	Tegenstand door transitieverliezers	Actoren zien zekerheden, inkomen of winst in gevaar komen, waardoor ze de transitie gaan vertragen en het bestaande socio-technische systeem verdedigen.
7	Onvolledige of verouderde instituties en regels	Actoren worden door de bestaande institutionele en juridische ordening ontmoedigd of hun wordt verboden om wenselijke gedragsveranderingen (mogelijk) te maken.
8	Tekort aan juiste kennis, competenties en productiefactoren	Actoren kunnen de transitie niet of te laat maken – door een tekort aan kennis, competentie en productiefactoren. De bestaande markten en hun ordening hebben deze uitkomst gegeven.
9	Gebrek aan aanbodfinanciering ecosysteem	Actoren krijgen als een gezamenlijke nieuwe waardeketen geen toegang tot kapitaal, of er is geen financieringsinstrumentarium, waardoor er onder-investering optreedt. De noodzaak om een ecosysteem of meerdere partijen samen te financieren – omdat ze gelijktijdig hun gedrag moeten veranderen – is nieuw en onbekend.
10	Beperkte reflexiviteit en leervermogen	De actoren monitoren de voortgang onvoldoende, anticiperen beperkt op verandering en leren te weinig, waardoor de gedragingen niet adaptief zijn. Zo wordt er niet tijdig en niet correct gereageerd op de onzekere ontwikkelingen in transities met de onbedoelde gevolgen voor transitiebeleid.

Noot: Op basis van Weber en Rohrer (2012); Frenken en Hekkert (2017); Loorbach et al. (2017); Schot en Steinmueller (2018); Frankowski et al. (2021); Haddad et al. (2022); Janssen (2022); Sallee (2022)

ESB

Verschillen tussen marktfalen en transitiefalen

TABEL 2

	Marktfalen	Transitiefalen
Leidend principe	De welvaartsfunctie van de voorkeuren van nutsmaximaliserende consumenten en winstzoekende producenten	De sociale-welvaartsfunctie van de democratische meerderheid der (toekomstige) bevolking, en bijna een technische noodzaak ervan (point of no return)
Diagnosestelling	De allocatie van goederen en diensten in een markt verloopt door falen niet efficiënt (statisch)	Een systeemverandering van productie, consumptie en innovatie door markten verloopt niet effectief (dynamisch)
Selectie actoren	Individuele actoren	Ecosystemen en waardeketens
Territoriale focus	Sectoraal afgebakend, één markt	Cross-sectoraal, meerdere markten
Coördinatie-mechanisme	Prijsmechanisme en markevenwicht door vrije keuze en concurrentie	Risico-, onzekerheid- en afhankelijkheidsbeoordeling, balans in socio-technisch systeem
Afwegingsinstrument	Grootste consumenten- en producentensurplus	Democratische afweging maatschappelijke belangen door de volksvertegenwoordiging
Rol overheid	Marktmeester of allocatiefunctie	Stuurman of coördinatiefunctie

ESB

Verschillende benaderingen

Het is duidelijk dat de de marktfaalen- en transitiefalen-benaderingen werken vanuit verschillende denkkaders (tabel 2). Twee verschillen zijn hierbij het meest kenmerkend voor de verschillende denkwijzen.

Allereerst gaat het bij de marktfaalen-theorie om meer statische problemen, terwijl het bij transitiefalen meer dynamische problemen betreft. Bij marktfaalen is het doel om de meest efficiënte werking van een bestaande markt binnen de kaders ervan te repareren, waarna door het spel der marktkrachten (weer) een Pareto-optimaal evenwicht ontstaat. In de kern is het daarmee een *steady state*-benadering, hoewel dynamische vooruitgang op markten vanzelfsprekend ontstaat door concurrentie, innovatieve ondernemers en technologische vernieuwing. Interventies om marktfaalen aan te pakken – zoals octrooieregelingen en R&D-subsidies – zijn niet gericht op een maatschappelijke opgave of bepaald evenwicht, maar richten zich op het verbeteren van marktwerking en efficiëntie, waarna de markt zelf bepaalt wat de richting van de innovatie is.

Om transitiefalen te voorkomen, pakt de overheid een nieuwe rol op als stuurman die richting geeft

Transitiefalen richt zich daarentegen op de effectieve overgang van een oud naar een nieuw evenwicht. Effectief transitiebeleid moet het nieuwe houdbare stimuleren, en het bestaande onhoudbare tegengaan (Schot en Steinmueller, 2018). Dit onderscheid tussen een statische en een dynamische invalshoek sluit aan bij het verschil tussen het repareren van markten, en het creëren en vormgeven van markten (Mazzucato, 2016; Mazzucato et al., 2020). Het verklaart waarom beleidsmakers strategische transitiedoelen voor de toekomst vaststellen, deze communiceren en ondersteunende nieuwe juridische kaders opzetten, en dan de bestaande afschaffen.

Ten tweede verschilt de opvatting over de rol van de overheid. De benadering via marktfaalen ziet de overheid als marktmeester die zorgt dat het prijsmechanisme goed zijn coördinerende werk kan doen. De overheid stuurt daarbij echter niet naar een bepaald evenwicht. Bij een benadering via transitiefalen is het juist noodzakelijk dat de overheid een coördinerende rol pakt, en naar het nieuwe evenwicht stuurt. Kenmerkend voor een transitie is immers dat er meerdere, vaak nieuwe en voor elkaar onbekende markten en partijen op een nieuwe manier moeten worden verbonden, waarbij er onderlinge afhankelijkheden, risico's en tegengestelde belangen spelen. Succesvol transitiebeleid vereist (het stimuleren van) doelgerichte coördinatie, zodat relevante actoren ongeveer gelijktijdig fundamentele gedragsveranderingen in de gewenste richting vertonen.

De overheidsrol verandert zo van marktmeester naar stuurman, die zelf een coördinatiefunctie vervult in plaats van enkel coördinatie via het prijsmechanisme te faciliteren (Hekkert et al., 2020; Schipper-Tops et al., 2021). Deze coördinatiefunctie is een aanvulling op de drie klassieke overheidsfuncties met betrekking tot publieke uitgaven en belastingen in een markteconomie: de allocatiefunctie, de verdelingsfunctie en de stabilisatiefunctie (Musgrave, 1989).

Implicaties voor beleid

Om te illustreren hoe de verschillen tussen marktfaalen- en transitiefalen-theorie leiden tot diverse beleidskeuzes, pas ik beide denkkaders toe op de klimaatcrisis.

De marktfaalen-theorie benadert de klimaatcrisis vanuit het leidende principe dat individuele consumenten en producenten hun nut en winst zullen maximaliseren. Het marktmechanisme verloopt niet efficiënt omdat er onvoldoende rekening wordt gehouden met de negatieve externe effecten van uitstoot en vervuiling. Vanuit haar rol als marktmeester tracht de overheid het gedrag van individuele actoren te beïnvloeden door deze externe effecten te beprijsen. Binnen markten worden er belastingen op uitstoot geheven, of moet er bijvoorbeeld verplicht betaald worden voor het gebruik van wegwerpplastic. Op die manier wordt er verwacht dat consumenten en producenten zich via het prijsmechanisme aanpassen en de klimaatcrisis zich oplost. De overheid opereert als marktmeester.

Vanuit de transitiefalen-theorie bezien, is het beprijsen van de negatieve externe effecten niet genoeg om tijdig de gewenste transitie te bereiken. De reden hiervoor is dat de beprijzing voor alle relevante ketenactoren anders uitpakt, iedereen hier anders op reageert, en niet voldoende geprikkeld wordt tot gelijktijdige en afdoende verregaande gedragsveranderingen, door onzekerheden en afhankelijkheden. Kortom, de benodigde transitie is te complex om alleen via het prijsmechanisme te kunnen coördineren. Wat effectiviteit betreft zou beleid geredeneerd vanuit transitiefalen daarom eerder inzetten op een gedeelde visie of op normering, zoals een schone-productieverplichting voor de gehele keten vanaf een zekere ingangsdatum, omdat de coördinatiekracht van zo'n verplichting sterker is. Daarbij zal de afstemming tussen de ketenactoren worden gestimuleerd, hoewel dit vanuit het perspectief van marktfaalen de concurrentie vermindert.

Ook resulteert het verschil in aandacht voor transitieverliezers in andere beleidsadviezen. Onvermijdelijk leidt de breuk met de bestaande activiteiten, structuren en gewoontes tot verliezers (Frankowski et al., 2021). Draagvlak-erosie en weerstand bij verliezers kunnen ervoor zorgen dat de transitie faalt. Vanuit effectiviteit zou men daarom eerder inzetten op subsidies om het draagvlak te vergroten. Economen die redeneren vanuit marktfaalen, uiten kritiek dat subsidies gedragsprikkels en concurrentie verminderen, en daarmee niet efficiënt zijn. Transitiefalen geeft echter aan dat subsidies logisch kunnen zijn voor een snellere transitie.

Een ander voorbeeld is het oordeel over het Klimaat- en transitiefonds, het Stikstofonds en deels over het Nationaal Groeifonds. Vanuit een marktfaalen-benadering zijn deze fondsen minder efficiënt, omdat hiermee vele mil-

jarden euro's klaarstaan en er zeer beperkt is ingezet op de beprijzing van de negatieve externe effecten en de normering. Vanuit een transitiefalen-benadering is het oordeel positiever, aangezien het kabinet hiermee een gedeelde richtinggevendende visie presenteert, investeert in fysieke en kennisinfrastructuur, vraagarticulatie uitoefent en aan de weerstand van transitieverlizers tegemoetkomt.

Desalniettemin kan transitiefalen ook forse kritiek uitlokken op de fondsen, namelijk omdat er geen coherentie, consistente en congruente beleidsmix is gekozen (Raven en Walrave, 2020; Haddad et al., 2022).

Een te sterke nadruk op marktfalen heeft verder voor aantoonbare problemen gezorgd. Een voorbeeld is het capaciteitstekort op de elektriciteitsnetwerken. Vanuit een perfecte markt wordt deze infrastructuur gezien als een publiek goed dat de welvaart kan verhogen. Maar de marktmacht van netbeheerders en een bijkomend *moral hazard*-probleem zou kunnen uitmonden in overinvestering. De kosten van deze investeringen komen immers op het conto van de consumenten via hogere tarieven. Daarom staan netbeheerders onder toezicht van de ACM, en keurt de toezichthouder alleen investeringen goed waarvan het zeker is dat de consument er nut van kan hebben (NOS, 2022). Dit lijkt, vanuit efficiëntie en een perfecte markt beredeneerd, logisch beleid, maar dit toezicht op efficiënte investeringen heeft ertoe geleid dat er nu te beperkt blijkt te zijn geïnvesteerd in de netinfrastructuur – en dat de effectiviteit van de energietransitie in het geding is (Florusse, 2023). Om transitiefalen te voorkomen, zou er in effectief opzicht eerder preventief (over)geïnvesteerd in de elektriciteitsnetten moeten worden, wegens de coördinatiekracht die de neergezette infrastructuur heeft, en minder zwaar wegen qua marktmacht en efficiëntie.

De verschillende startpunten, toepassingsdomeinen en disciplinaire oorsprongen van marktfalen en transitiefalen leveren verschillende beleidsinzichten op. Marktfalen hecht relatief meer waarde aan doelmatigheid, concurrentie en belastingen; transitiefalen aan effectiviteit, normeren en subsidies. Succesvol transitiebeleid bestaat vanwege het socio-technische systeemvraagstuk volgens de transitiefalenschool uit een bredere beleidsmix van instrumenten.

Conclusie

Transitiefalen is voor beleidseconomen een nuttige aanvulling op de marktfalen-theorie. Binnen het transitiefalen pakt de overheid een nieuwe rol op als de stuurman die richting geeft. Dit komt omdat er een nieuwe coördinatiefunctie nodig is. Daar horen nieuwe ideeën bij, over wat effectief en efficiënt beleid is – en dit vraagt om een daadkrachtigere overheid met verder ontwikkelde capaciteiten dan voorheen, mede om overheidsfalen te voorkomen (Hekkert et al., 2020; Braams et al., 2021). Met het bijbehorende denkkader biedt transitiefalen handvatten voor het komende regeerakkoord.

Literatuur

- Braams, R.B., J.H. Wesseling, A.J. Meijer en M.P. Hekkert (2021) Legitimizing transformative government: Aligning essential government tasks from transition literature with normative arguments about legitimacy from Public Administration traditions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 2021(39), 191–205.
- Florusse, L. (2023) Herontwerp energiemarkt nu netcapaciteit het schaarse goed wordt. *ESB*, 108(4818), 74–76.
- Frankowski, A., M. Schulz, M. van der Steen en L. Schröer (2021) *Omgaan met verlies in transities: Voorbij een focus op koplopers*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Te vinden op www.nsob.nl.
- Frenken, K. en M. Hekkert (2017) *Innovatiebeleid in tijden van maatschappelijke uitdagingen*. Artikel op www.mejustice.nl, 11 april.
- Geels, F.W. (2011) The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1(1), 24–40.
- Haddad, C.R., V. Nakić, A. Bergek en H. Hellsmark (2022) Transformative innovation policy: A systematic review. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 43, 14–40.
- Hekkert, M.P., M.J. Janssen, J.H. Wesseling en S.O. Negro (2020) Mission-oriented innovation systems. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 34, 76–79.
- Hirschman, D. en E.P. Berman (2014) Do economists make policies? On the political effects of economics. *Socio-Economic Review*, 12(4), 779–811.
- Janssen, M. (2022) Legitimation and effects of mission-oriented innovation policies: A spillover perspective. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 243(4), 7–28.
- Kam, F. de, W. Bolhuis en J. Lukkezen (2021) *Overheidsfinanciën: Economie van de collectieve sector*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Loorbach, D., N. Frantzeskaki en F. Avelino (2017) Sustainability transitions research: Transforming science and practice for societal change. *Annual Review of Environment and Resources*, 42, 599–626.
- Mazzucato, M. (2016) From market fixing to market-creating: A new framework for innovation policy. *Industry and Innovation*, 23(2), 140–156.
- Mazzucato, M., R. Kattel en J. Ryan-Collins (2020) Challenge-driven innovation policy: Towards a new policy toolkit. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 20(1), 421–437.
- MinEZK (2022) *Durf te leren, ga door met meten; Op zoek naar kaders en methoden voor de evaluatie van systeem- en transitiebeleid*. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, oktober.
- Musgrave, R.A. (1989) The three branches revisited. *Atlantic Economic Journal*, 17(1), 1–7.
- NOS (2022) *Reconstructie: hoe toezichthouder tekorten op het elektriciteitsnet mede veroorzaakte*. NOS Nieuwsuur, 3 oktober.
- Raven, R. en B. Walrave (2020) Overcoming transformational failures through policy mixes in the dynamics of technological innovation systems. *Technological Forecasting & Social Change*, 153, 119297.
- Rotmans, J. en D. Loorbach (2010) Towards a better understanding of transitions and their governance: A systemic and reflexive approach. In: J. Grin, J. Rotmans en J. Schot (red.), *Transitions to sustainable development*. New York: Routledge, p. 105–220.
- Sallee, J.M. (2022) *Pigou creates losers: On the implausibility of achieving Pareto improvements from efficiency-enhancing policies*. Energy Institute Working Paper, 302R. Te vinden op ei.haas.berkeley.edu.
- Schipper-Tops, R., C. Damen, S. Kes en D. van der Plas (2021) Van overheid als marktmeester naar ondernemer en regisseur. *ESB*, 106(4795S), 46–49.
- Schot, J. en W.E. Steinmueller (2018) Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change. *Research Policy*, 47(9), 1554–1567.
- Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen (2003) *De calculus van het publieke belang*. Ministerie van Economische Zaken, Rapport, 03 ME 18. Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken.
- Wanzenböck, I., J.H. Wesseling, K. Frenken et al. (2020) A framework for mission-oriented innovation policy: Alternative pathways through the problem-solution space. *Science and Public Policy*, 47(4), 474–489.
- Weber, K.M. en H. Rohracher (2012) Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change: Combining insights from innovation systems and multi-level perspective in a comprehensive 'failures' framework. *Research Policy*, 41(6), 1037–1047.

Hogere renteomgeving leidt tot extra kosten voor ondernemers

Bijna veertig procent van alle zakelijke leningen wordt in de komende twaalf maanden geraakt door de hogere rente. Vooral het midden- en kleinbedrijf zal de effecten voelen van de rentestijging, bovenop andere stijgende kosten.

IN HET KORT

- De forse renteverhoging op zakelijk krediet treft het komende jaar zo'n 38 procent van alle leningen aan ondernemers.
- De impact van deze rentestijging wordt gedempt door langere rentetermijnen, maar veel minder dan bij hypotheekleningen.
- Naast deze directe rentekosten zijn ook de gestegen belastingen en het hoger minimumloon een extra kostenpost.

EDWARD FEITSMA

Econoom bij VNO-NCW en MKB-Nederland

De verschillende manieren waarop de sterk opgelopen rente de Nederlandse economie kan raken, zijn onlangs grondig en veelzijdig belicht in het *ESB*-themanummer over hogere rente (*ESB*, 2023). Dat themanummer behandelt op welke verschillende manieren onze economie gevoelig is voor de renteschommelingen. Veel aandacht gaat er daarbij uit naar de gevolgen van een renteverhoging bij particulieren. De impact op de Nederlandse bedrijven blijft helaas onderbelicht in het themanummer. Dit artikel beoogt deze lacune te vullen door in te gaan op de gevolgen van de hogere rente voor bedrijven. Dat doet het artikel door te bezien hoe en in hoeverre bedrijven de komende tijd de gestegen rente zijn gaan voelen, rekening houdend met looptijden en rentevaste termijnen.

Dit artikel probeert dus vooral te becijferen in hoeverre ondernemers de komende tijd de rentestijging ook daadwerkelijk gaan voelen. Als termijn neem ik de twaalf maanden vanaf juni dit jaar, het laatste moment waarop betrouwbare data beschikbaar is over zakelijke kredieten.

Impact hogere rente op zakelijk krediet

De rente op de zakelijke financiering is in lijn met de algemene rente-ontwikkeling flink gestegen. In april stond de bancaire rente op zakelijk krediet op 3,65 procent (figuur 1), ruim twee maal zo hoog als het laagste punt in maart vorig jaar, met zo'n 1,6 procent.

Deze ruime verdubbeling van de zakelijke bancaire rente levert niet meteen een dubbel zo zware rentelast op

voor bedrijven. Net als bij hypotheekgevers hangt de rentelast onder meer af van de looptijd van de lening, en van de vraag hoe lang de rente vaststaat. De Nederlandsche Bank registreert dit gelukkig nauwgezet, want op maandbasis worden alle uitstaande leningen naar soort, duur en rentetermijn geboekstaafd (*DNB*, 2023b).

We kijken eerst naar de totale omvang van de kredietverlening aan bedrijven. Per juni van dit jaar – de laatst bijgehouden stand in de *DNB*-statistieken – ging dit om een bedrag van ongeveer 296 miljard euro aan leningen aan bedrijven. Beduidend minder dan de totale hypotheekschuld in ons land van zo'n slordige 800 miljard euro, maar meer dan genoeg om een macro-economische impact te kunnen hebben. Deze 296 miljard euro betreft leningen van alle monetaire financiële instellingen, en niet alleen van banken. Ook gaat het om leningen aan alle bedrijven, private en publieke.

Een deel van deze leningen wordt niet geraakt door de oplopende rente, omdat ze worden gebruikt voor het interne kasbeheer van bedrijven. Op grond van ECB-regels dient er voor dit soort interne verhoudingen gesaldeerd te worden. Na aftrek van deze zogenaamde *cashpooling* (een centrale rekening die bedrijven gebruiken om hun liquide middelen beter te beheren) van 55,5 miljard euro blijft er nog een bedrag over van 240,5 miljard euro aan bedrijven. De bancaire kredietverlening aan het mkb is met ruim 120 miljard euro ongeveer de helft van de totale kredietverlening (*Nederlandse Vereniging van Banken*, 2023).

Ruim 92 miljard aan krediet met renterisico

De gestegen rente van de zakelijke kredieten heeft het komende jaar de volgende effecten. Allereerst zijn er kredieten met een initiële looptijd van minder dan één jaar, die per definitie de komende twaalf maanden aflopen. Bij deze kortlopende kredieten is aangenomen aan dat er herfinanciering plaatsvindt. In juni stond er voor 78,3 miljard euro aan deze kortlopende zakelijke kredieten uit; gefilterd voor *cashpooling* van 55,5 miljard euro is dit bedrag 22,8 miljard euro.

Ten tweede zijn er ook kredieten met een initiële looptijd van meer dan één jaar, die het komende jaar kunnen aflopen als de resterende looptijd nog minder dan één jaar is. De omvang van deze portefeuille is 16,5 miljard euro.

Ten slotte zijn er kredieten met een looptijd van langer dan één jaar, zowel initieel als resterend, maar waarvan de

rentevaste termijn het komende jaar afloopt. Ook bij leningen zullen ondernemers het komende jaar te maken krijgen met een hogere rente. Dit deel van het totaal aan krediet is 53,1 miljard euro.

Volgens deze som zou daarmee het komende jaar een bedrag van 92,4 miljard euro (22,8 + 16,5 + 53,1) het risico zijn, gezien door de bril van de ondernemer. Dat is zo'n 38 procent van het voor cashpooling gefilterde nettobedrag aan totaal uitstaand zakelijk krediet (240,5 miljard euro, zie hierboven). Dit is exact hetzelfde percentage waar DNB op uitkwam in het *Overzicht Financiële Stabiliteit* van dit voorjaar (DNB, 2023c). Hetgeen betekent dat de verhoudingen daarvan in de afgelopen maanden sinds publicatie niet zijn veranderd. Wel illustreert het dat een aanzienlijk deel van de bedrijven al enige tijd last heeft van de gestegen rente.

'Risico' betekent hier overigens dat de rentekosten van dit bedrag voor ondernemers bij deze leningen fors kunnen oplopen in de komende twaalf maanden (gerekend vanaf juni). Wordt bijvoorbeeld de stijging met twee procentpunt van de zakelijke rente van 1,6 procent sinds maart vorig jaar (figuur 1) als uitgangspunt genomen, dan gaat het om een bedrag van ruwweg twee procent van 92,4 miljard euro, wat zou uitkomen op 1,85 miljard aan extra rentekosten voor bedrijven het komende jaar, in vergelijking met begin vorig jaar (DNB, 2023a). De extra rentefactuur van 1,85 miljard euro bedraagt zo'n 2,5 procent van de winst die de bedrijven vorig jaar boekten (CBS, 2022). Voor het komende jaar zal dat percentage waarschijnlijk hoger worden, nu de winstcijfers een dalende tendens vertonen (CBS, 2023). Vorig jaar droegen bedrijven 38 miljard euro af aan vennootschapsbelasting, en ten opzichte daarvan bedragen de extra rentelasten dus zo'n vijf procent.

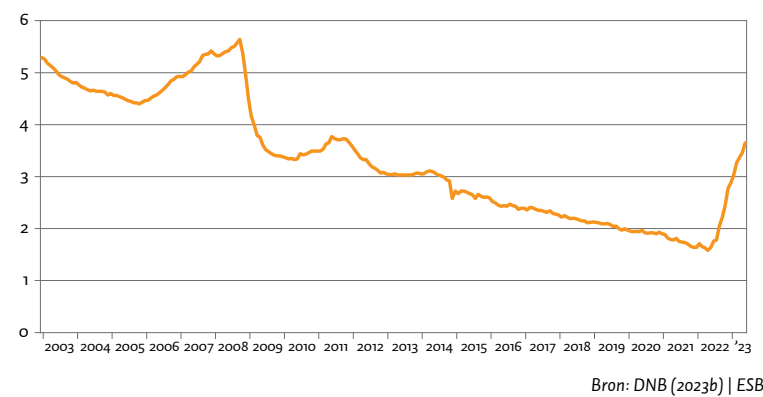
Het lijkt erop dat een groot gedeelte van het krediet geconcentreerd zit bij enkele ondernemers met hogere schulden. Uit de meest recente mkb-cijfers van DNB blijkt bijvoorbeeld dat circa zeventig procent van de uitstaande kredietverlening in de klasse groter dan één miljoen euro valt, – en dat deze klasse ongeveer zes procent van de klanten representeert (DNB, 2023b). Dat kunnen grotere bedrijven zijn, aangezien leningsomvang en bedrijfsomvang positief correleren. Ander, internationaal cijfermateriaal wijst erop dat grotere bedrijven minder last hebben van de rentestijging. Hoewel leningen aan het midden- en kleinbedrijf (mkb) met zo'n 120 miljard euro de helft bedragen van het totale relevante zakelijke krediet, wordt vooral dit segment geraakt door de gestegen rente. Mkb'ers kunnen bijvoorbeeld niet terugvallen op financiering via de beurs; en daarbij is de rente voor hen toch al relatief hoog. Nu vanuit de meeste bedrijven in Nederland mkb'er zijn, zullen zij de rente-oploop gaan voelen.

Tot slot

Het is belangrijk om deze cijfers in het juiste perspectief te zien. De extra kosten van 1,85 miljard betreffen niet de gehele 'rentepijn' voor ondernemers: ook in het afgelopen jaar kampten ondernemers die zich wilden (her)financieren met de oplopende rente. Als de rente hoog blijft, dan zijn deze extra kosten daarbij structureel.

Bancaire rentes voor zakelijk krediet in Nederland

FIGUUR 1



DNB registreert alleen leningen die nu uitstaan. Ook (nieuwe) ondernemers die weer nieuwe leningen willen afsluiten, zullen echter te maken krijgen met hogere rentekosten. Dat deze groep met behoefte aan nieuwe leningen omvangrijk kan zijn, blijkt uit de *Financieringsmonitor* (Nederlands Comité voor Ondernemerschap, 2022). In 2022 had zestien procent van het mkb een externe financieringsbehoefte. Daarvan heeft uiteindelijk 6,4 procent een aanvraag gedaan en de financiering gekregen. Deze financiering kan bij de bank zijn, maar ook bij andere financiers. Dat hoeft niet te betekenen dat er jaarlijks 'maar' 6,4 procent van alle bedrijven de gevolgen van rentestijgingen ervaren. In het proces van externe behoefte naar een daadwerkelijk verkrijgen, kan een deel van de bedrijven afgeschrikt worden door de hoge rentetarieven ('discouraged borrowers').

Naast de rentestijgingen komen daar voor ondernemers nog andere kostenposten bij. Zoals de vennootschapsbelasting, onder Rutte III en IV met 17,5 miljard euro gestegen tot inmiddels 3,5 procent van het bruto binnenlands product (bbp) (CPB, 2023). Of het sinds eind 2022 met 25 procent gestegen wettelijk minimumloon, vooral door mkb'ers een vaak betaalde loonschaal. Verduurzamen wordt voor ondernemers zo niet gemakkelijker.

Literatuur

- CBS (2022) *Niet-financiële bedrijven boeken opnieuw meer winst*. CBS Nieuwsbericht, 24 maart.
- CBS (2023) *Minder winst niet-financiële bedrijven in 1e kwartaal 2023*. CBS Nieuwsbericht, 23 juni.
- CPB (2023), *Macro Economische Verkenning*. Centraal Planbureau.
- DNB (2023a) *Dashboard rentepercentages*.
- DNB (2023b) *Statistieken, tabel 5.2.1., 5.2.2., 5.2.3, 5.14*.
- DNB (2023c) *Overzicht financiële stabiliteit – voorjaar 2023*. DNB Publicatie, 31 mei.
- ESB (2023) *Themanummer Hogere rente*. ESB, 108(4822).
- Heijden, M. van der, J.W. van den End, M. Admiraal en T. Dahan (2023) *Stijgende beleidsrente werkt meer door in hypotheek- dan spaarrente*. ESB, 108(4822), 264–266.
- Nederlands Comité voor Ondernemerschap (2022) *De staat van het mkb*. Te vinden op www.staatvanhetmkb.nl.
- Nederlandse Vereniging van Banken (2021) *Bank in beeld – Kredietverlening*. Te vinden op www.bankinbeeld.nl.
- Société Générale (2023) *Global strategy alternative view*. Global Strategy Weekly, 20 juli.



Statistiek

Geld belangrijke reden om koopwoning niet te verduurzamen

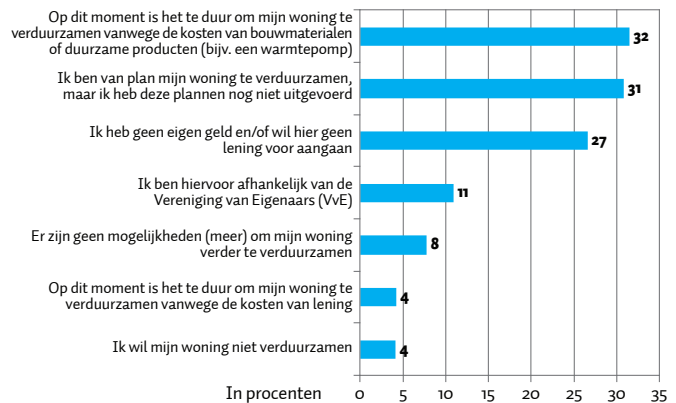
Voor hypotheekbezitters speelt geld een belangrijke rol om hun woning niet (verder) te verduurzamen. Ongeveer drie op de tien hypotheekbezitters die verduurzaming wel hebben overwogen, maar niet hebben gedaan, gaven aan dat verduurzaming te duur was vanwege de kosten voor bouwmaterialen of duurzame producten, zoals een warmtepomp. Een vergelijkbare groep geeft aan geen eigen geld te hebben en/of hier geen lening voor te willen aangaan. Ten slotte zijn drie op de tien respondenten nog steeds van plan om de woning te verduurzamen, maar zijn de plannen nog niet uitgevoerd.

Door de gestegen energieprijzen is het tegenwoordig extra aantrekkelijk om de woning te verduurzamen en zo de energierekening te verlagen. Bijna de helft van de ondervraagde hypotheekbezitters gaf in de meest recente AFM Consumentenmonitor aan de woning het afgelopen jaar te hebben verduurzaamd. Hoewel dit meer is dan het jaar ervoor, betekent het ook dat ongeveer de helft van de hypotheekbezitters hun woning niet heeft verduurzaamd.

Om verduurzaming van woningen te financieren, zijn er verschillende initiatieven. Zo biedt het Nationaal Warmtefonds een Energiebespaarlening aan tegen een lage rente die vaststaat voor de looptijd van de lening. Daarnaast is het tot op zekere hoogte mogelijk om de hypotheek te verhogen om hiermee energiebesparende maatregelen te financieren, en ook bieden steeds meer hypotheekverstrekkers een rentekorting aan wanneer iemand het huis verduurzaamt. Tot slot biedt de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) de Investeringsubsidie Duurzame Energie en Energiebesparing aan. Hiermee kunnen woningeigenaren subsidie krijgen

voor bijvoorbeeld isolatiemaatregelen, warmtepompen en zonneboilers. Alle goede initiatieven ten spijt blijkt uit de Consumentenmonitor dat ongeveer zeven op de tien hypotheekbezitters die verduurzaming wel hebben overwogen maar niet hebben uitgevoerd, nog nooit hebben gehoord van deze initiatieven. Consumenten beter op de hoogte te brengen van bestaande initiatieven lijkt dus een goede eerste stap te zijn om drempels voor verduurzaming weg te nemen. ■ **Maaïke Diepstraten** (AFM)

Redenen om de woning toch niet (verder) te hebben verduurzaamd in het afgelopen jaar



Data: AFM Consumentenmonitor Hypotheekbezitters, oktober 2023 | ESB

‘Verwachte’ prijs CO₂-uitstoot flink gedaald sinds 2022

De markt ‘verwacht’ een verrassend lage CO₂-prijs van circa 55 euro in 2030 (prijsspeil 2023). Deze prijs volgt uit de futureprijzen voor CO₂-rechten (figuur). Dat kun je interpreteren als goed nieuws voor de kosten van de energietransitie. Een belangrijke kanttekening is dat de CO₂-futureprijzen behoorlijk kunnen fluctueren; in 2022 lag de prijs bijvoorbeeld meer dan twee keer zo hoog (figuur).

De EU, en dus ook Nederland, staat voor de opgave om de CO₂-uitstoot aanzienlijk te reduceren. Eind 2022 is afgesproken dat het aantal uit te geven CO₂-emissierechten voor alle sectoren in het emissiehandelssysteem (ETS) – de energie-intensieve industrie, elektriciteitssector en delen van de luchtvaart en zeevaart – gecombineerd jaarlijks lineair wordt verminderd tot 0 in 2040. Het jaar 2030 is hierbij politiek een belangrijk ijkpunt, want de uitstoot moet dan 62 procent lager zijn dan in 2005.

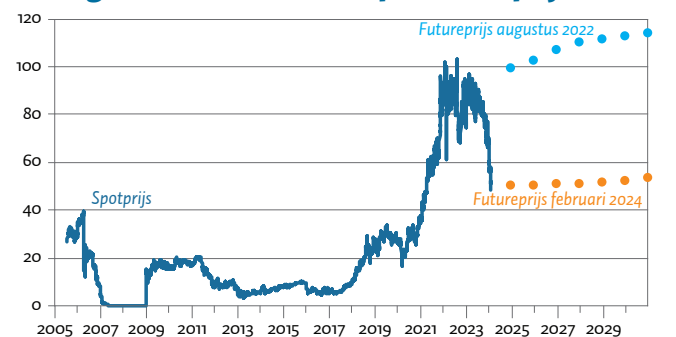
De prijs van emissierechten geeft een indicatie van de kosten van CO₂-reductie voor bedrijven. Bedrijven zullen investeren tot het punt waar de marginale kosten van CO₂-reductie gelijk zijn aan de verwachte CO₂-prijs. De figuur geeft spotprijzen - de op dat moment geldende prijzen - en futureprijzen van emissierechten weer. Een future betreft hier een contract om in de toekomst een ETS-recht te kopen. De futureprijs volgt grosso modo de huidige spotprijs van een emissierecht plus een renteopslag. Futureprijzen *kunnen* de verwachte CO₂-kosten voor bedrijven weerspiegelen voor de 62 procent reductie die gerealiseerd moet worden in 2030, maar dan moeten we wel onder andere aannemen dat CO₂-contracten worden verhandeld door goed geïnformeerde partijen die een goed beeld hebben van de kosten van de vereiste CO₂-reductie en dat zij voorzien

dat het ETS in 2030 nog ongewijzigd functioneert. Deze aannemen zijn onzeker. Daarnaast is er aanvullende onzekerheid over de hoogte van de CO₂-prijzen, getuige de grote fluctuaties van de actuele prijzen en de futureprijzen.

Vershillende verklaringen voor de lage CO₂-spot- én futureprijzen zijn mogelijk. Zo kan de markt verwachten dat het ETS-beleid wordt bijgesteld, de structuur van de economische activiteiten in Europa gaat veranderen door bijvoorbeeld veranderende gasprijzen of dat regeringen hoge subsidies gaan verstrekken aan bedrijven.

■ **Peter Zwaneveld, Arjan Trinks en Joep Tijm** (Centraal Planbureau)

Huidige en verwachte Europese CO₂-prijs



Noot: Prijzen op basis van prijsspeil 2023

Data: European Energy Exchange | ESB

Sinds 2010 zijn sectoren energie, horeca en ICT sterkst gegroeid

Tussen 2010 en 2022 is in vier sectoren het aandeel in de totale werkgelegenheid bijzonder sterk gestegen: energievoorziening, horeca, ICT, en verhuur en overige zakelijke diensten (met name bestaande uit de uitzendsector). Sectoren als de bouw, de industrie en het openbaar bestuur werden kleiner als aandeel van het totaal.

De arbeidsmarkt is voortdurend in beweging door structurele economische verschuivingen. Terwijl de landbouw rond 1900 bijvoorbeeld nog de

grootste sector was, is die in de loop van de twintigste eeuw gekrompen tot enkele procenten van de totale werkgelegenheid.

Ook nu staan er structurele verschuivingen voor de boeg. Vergrijzing zorgt de komende decennia, bij ongewijzigd beleid, voor een fors grotere vraag naar zorgpersoneel. Het realiseren van de klimaatopgave vraagt om een energietransitie en een transitie naar een circulaire economie. En ook digitale technologie als AI verschuift waar mensen werken.

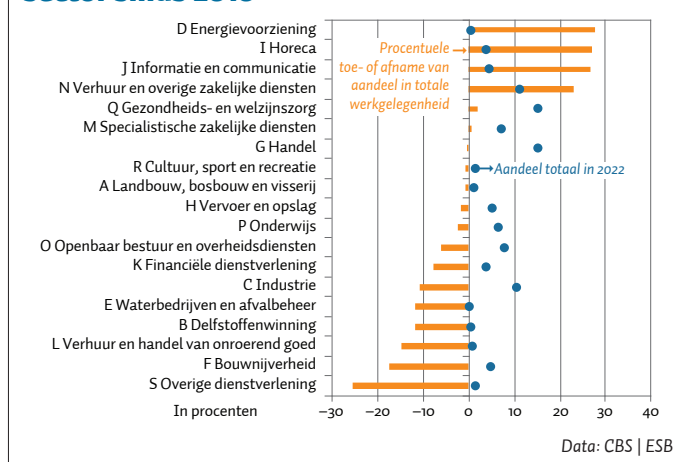
Om maatschappelijk gewenste verschuivingen in werkgelegenheid per sector in goede banen te leiden, helpt het om te leren van hoe de arbeidsmarkt zich in het verleden heeft aangepast. Doordat meer mensen in Nederland zijn gaan werken sinds 2010, is bijna iedere sector in absolute zin gegroeid. Het arbeidsvolume in voltijdsequivalenten (vte) nam tussen 2010 en 2022 toe van 5,9 miljoen tot 6,7 miljoen.

Opvallend is dat de relatieve omvang van sectoren over een periode van slechts twaalf jaar aanzienlijk veranderd is. De sector energievoorziening groeide sterk; tegelijkertijd is dat aandeel nog steeds klein (0,43 procent). De werkgelegenheid in de horeca, ICT, en verhuur en overige zakelijke diensten neemt fors toe, zowel absoluut als qua aandeel.

De bouwnijverheid en industrie vallen op als omvangrijke sectoren waarvan het aandeel in de totale werkgelegenheid is afgenomen. Ook publieke sectoren als openbaar bestuur en onderwijs zijn relatief kleiner geworden. Zorg is licht gegroeid als aandeel van de totale werkgelegenheid. Vanwege de omvang van die sector gaat dit in absolute zin wel om een forse toename van 137.000 vte.

■ **Bauke Kok en Sander de Vries** (MinSZW)

Ontwikkeling werkgelegenheidsaandeel per sector sinds 2010



Potentiële blootstelling aan AI vooral verwacht in dienstensectoren

De opkomst van (generatieve) kunstmatige intelligentie (AI) heeft het potentieel om de aard van sommige banen te veranderen, onder andere door de overname van taken die voorheen door mensen werden uitgevoerd. De blootstelling aan AI – de mate waarin AI in potentiële taken kan overnemen – is het hoogste bij banen in de dienstensector zoals in de Gezondheidszorg, bij Zakelijke diensten en in het Onderwijs. Amerikaanse onderzoekers hebben een indicator ontwikkeld die de bloot-

stelling van banen aan AI meet. Deze indicator koppelt tien AI-tools aan 52 menselijke vaardigheden en kijkt vervolgens in hoeverre deze vaardigheden voorkomen in meer dan 800 banen. Op basis van de frequentie en het belang van de taken wordt een blootstellingsscore berekend.

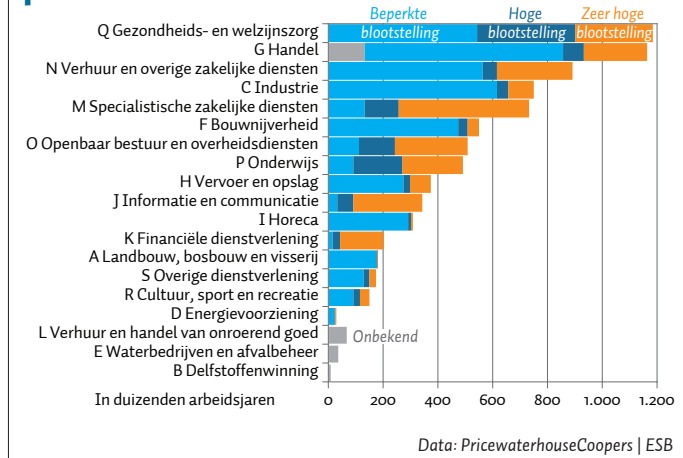
PricewaterhouseCoopers (PwC) heeft deze indicator toegepast op 113 Nederlandse beroepsgroepen. Om de totale blootstelling van banen te in kaart te brengen, voeg ik hier de omvang van de sector in Nederland aan toe (in aantal arbeidsjaren). De grootste absolute blootstelling aan alle AI wordt dan verwacht in de Gezondheidszorg, Specialistische zakelijke diensten en het Onderwijs.

Het totaaleffect op de arbeidsmarkt is ongewis. De focus in het onderzoek ligt uitsluitend op de blootstelling aan AI. De mate van complementariteit van een baan, oftewel de kans dat een baan volledig kan worden overgenomen door AI of dat menselijke betrokkenheid gewenst is, hangt af van andere factoren. Denk aan de verantwoordelijkheid voor uitkomsten (zoals artsen of piloten), en werken in diverse fysieke omgevingen.

Blootstelling aan AI leidt dus niet automatisch tot het verdwijnen van arbeidsplaatsen. Het kan ook een aanvulling zijn op bestaande arbeid zonder dat het banen in zo'n sector wegdrukt. Dit laat onverlet dat er de vraag naar arbeid kan veranderen, waarbij niet alle bestaande vaardigheden direct aansluiten op nieuwe banen. De overheid en werkgevers kunnen beide een cruciale rol spelen bij het faciliteren van de benodigde scholing.

■ **Vivian van Wingerden** (MinFin)

Werktaken met potentiële blootstelling aan AI per sector



‘Ik ga de BOFEB doen’

Jasper Lukkezen is sinds 2016 hoofdredacteur van ESB. Per 1 april 2024 zal hij in deeltijd het economentraining BOFEB van de Rijksoverheid gaan leiden. Hij blijft ook in deeltijd betrokken bij ESB. Een interview van Jasper met Jasper.

Waarom deze overstap?

“Ik blijf deels hoor.”

Oké, oké, maar waarom directeur BOFEB?

“Voor een uitlegeconoom als ik, iemand die een verschil wil maken in de wereld door economische kennis en inzichten behapbaar te maken en te delen, is het leiden van de BOFEB een fantastische opdracht. De BOFEB-opleiding trekt twee keer per jaar een klein klasje van de slimste pas afgestudeerde economen en maakt van hen de beleidsmakers van de toekomst. Als directeur selecteer je deze trainees en bied je hun een veelzijdig opleidingsprogramma, met een combinatie van economische theorie, kritisch denken en praktijkopdrachten.”

Maar je blijft dus wel bij ESB?

“Ja, ik heb ESB nog wat te bieden. Ik breng mijn uren terug en dat biedt op de redactie ruimte om een nieuwe redacteur aan te werven en zo de stabiliteit bij ESB te borgen (‘hé, psst, er is een vacature’). Robert Kleinknecht,



JASPER LUKKEZEN

Hoofdredacteur van ESB
en binnenkort directeur
BOFEB

sinds mei 2022 mijn mede hoofdredacteur, zal nadrukkelijker op de voorgrond treden. En het stichtingsbestuur van ESB gaat aan de slag met de vraag hoe de redactie het beste georganiseerd kan worden en wat voor structurele invulling van de hoofdredactie daarbij hoort.”

Waar ben je het meest trots op?

“ESB voelt wel echt als mijn ‘kindje’, dus ik ben overal trots op. Maar als ik het in één zin moet zeggen, is dat ik ESB een centrale plek in het Nederlandse economische debat heb weten te geven en dat heb kunnen veranke-

ren. Met hulp van mijn redactie, de auteurs en de vele kritische lezers zijn we mooie actuele en maatschappelijke relevante themanummers neer gaan zetten, dankzij verschillende uitgevers die toegankelijk op de website gaan presenteren en met behulp van een langjarig commitment van begunstigers hebben we ESB financieel gezond weten te maken.”

Ga je bij de BOFEB wat veranderen?

“Zeker, ik ga twee keer per week toetsen of de trainees ESB wel gelezen hebben. Met strikvragen uiteraard.”

En nu het echte antwoord?

“Er moet voldoende ruimte zijn in de opleiding voor de economische thema’s waar het de komende jaren beleidsmatig knelt. Marktordening, ongelijkheid, de fysieke omgeving, klimaat. En op die thema’s moeten de ambtenaren van de toekomst leren om nieuwe inzichten tot zich te blijven nemen. De wetenschap gaat namelijk razendsnel. Maar voor ik echt wat verander, wil ik eerst even kijken. Ik heb zelf de BOFEB nooit gedaan.”

Colofon



Economisch Statistische Berichten (ESB) is het vakblad van De Koninklijke Vereniging voor de Staaithouderkunde. 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 Staaithouderkunde is houder van de merknaam ESB

Organisatie

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

Afbeeldingen

Roger Klaassen, iStock / WeedeZijn, pidjoe, Dusan Stankovic, wenmei Zhou, imaginima, skynesher, Zephyr18, FreshSplash

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
Adverteren: 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:

18 apr., 23 mei, 20 jun., 18 jul., 22 aug., 26 sep., 24 okt., 21 nov., 19 dec.

Leiden University presents the
KVS New Paper Sessions 2024



Koninklijke Vereniging
voor de Staathuishoudkunde



Universiteit
Leiden
The Netherlands

CALL FOR PAPERS

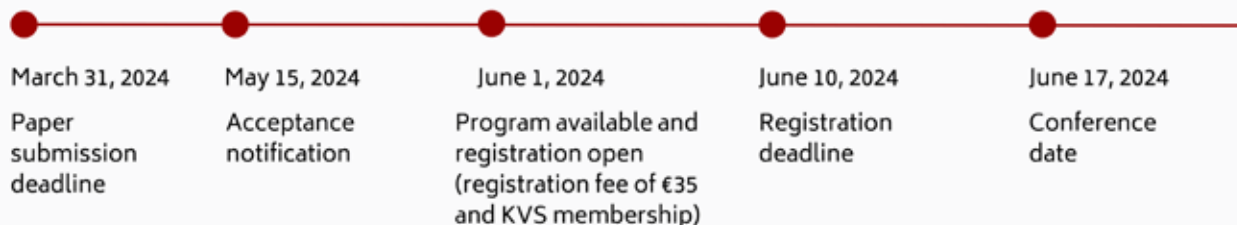
6th KVS New Paper Sessions
Monday June 17, 2024
From 10:00 to 18:00
Wijnhaven, Turfmarkt 99,
The Hague

Program

- ✓ Keynote by Anne Gielen (Erasmus University Rotterdam)
- ✓ Keynote by Marco Manacorda (Queen Mary Univ. of London)
- ✓ Parallel sessions
- ✓ All fields in economics
- ✓ Presented papers can be submitted to a special issue of De Economist



Important Dates



Organized by: Robert Dur (EUR), Jordy Meekes (UL), Heike Vethaak (UL) and Olaf van Vliet (UL)



Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde

Submit your paper today! Scan:



Submission link:
<https://www.dnb.nl/formulieren/kvs-new-paper-sessions-congres/>

Questions/More Information

E: newpapersessions@law.leidenuniv.nl



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