



Een zeker pensioen

Tijdens de verkiezingen waren er politieke zorgen over de zekerheid van het pensioen in het nieuwe stelsel. In het hoofdlijnenakkoord voor het nieuwe kabinet zijn er echter geen afspraken over gemaakt.
Hoe zorgen we voor een zekere oude dag?

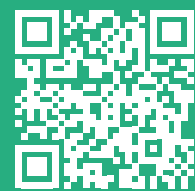
Verder onder andere:

Overstromings-
informatie verandert
koopgedrag van woning-
eigenaren, p. 272

Hoofdlijnenakkoord
mist structurele groei-
plannen terwijl schuld
oploopt, p. 282

In memoriam
H.W. de Jong: criticaster
van 'kartelparadijs'
Nederland, p. 285

Film | debat | muziek | Mathijs Bouman
minister van Financiën | Hein de Haas
Katinka Polderman | Japke-d. Bouma
Sandra Phlippen | Barbara Baarsma



> meer info
en ticket

Economie Festival

vr 28 t/m zo 30 jun

Theater Walhalla, KINO,
LantarenVenster, ESE / EUR,
Economenvereniging KVS &

ARMINIUS
debatpodium



Inhoud

Actueel 242

Uitgelicht 244

Een zeker pensioen

Inleiding: Naar zekere en hoge pensioenen

JASPER LUKKEZEN

246

Individualiseer AOW vanwege woningnood en beperk vanwege solidariteit

RAYMOND GRADUS EN PIERRE KONING

248

Pensioenarmoede onder migranten door langzame AOW-opbouw

JELLE LÖSSBROEK

252

Een wederzijdse garantie stabiliseert de pensioenen en de staatsschuld

GERARD STIGTER

255

Nieuw pensioenstelsel kan beter met goede inkleding solidariteitsreserve

HARRIE VERBON

258

Stop met het subsidiëren van pensioenvermogen

AART GERRITSEN EN VINZENZ ZIESEMER

262

Geld nauwelijks motief bij doorwerkende AOW'ers

KÈNE HENKENS EN HANNA VAN SOLINGE

266

Gemengde brugklassen kunnen nadelen vroege selectie ondervangen

MELLINE SOMERS, PER BLES EN KATARINA WESSLING

268

Overstromingsinformatie verandert koopgedrag van woningeigenaren

DONGXIAO NIU, PIET EICHHOLTZ EN NILS KOK

272

Doorbraak natuurvriendelijk tuinieren vergt meer dan bewustwording

BEN VOLLAARD

276

Afschudden ideologische veren PvdA mede dankzij Tinbergen

ALFRED KLEINKNECHT

278

Bij financiële apps weegt de gebruiker de voordelen en risico's wel degelijk af

HANS BRITS EN NICOLE JONKER

280

Hoofdlijnenakkoord mist structurele groeiplannen terwijl schuld oploopt

JASPER H. VAN DIJK EN VINZENZ ZIESEMER

282

In memoriam Henk Wouter de Jong (1925–2024): Rechtlignig en inspirerend

ERIC VAN DAMME, CEES VAN GENT EN HANS SCHENK

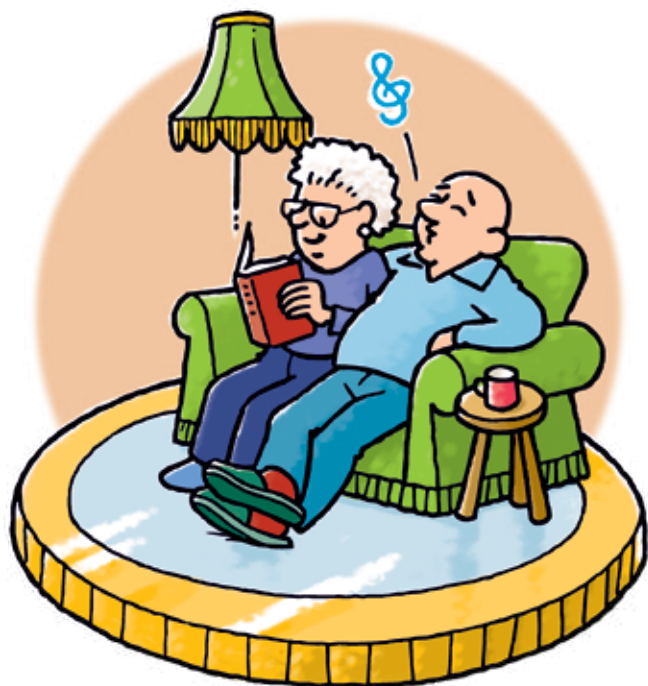
285

Statistiek

286

Ceteris paribus

288





Actueel

Juni

21 **ERiM Seminar** – *Predictive aircraft maintenance: From predicting the failure time to optimizing the maintenance schedule.* Ingeborg de Pater (Technische Universiteit Delft)

NWO Webinar – *Vernieuwing van routines in de regio: Leven lang ontwikkelen!* O.a. Martijn Braber (directeur Saxion Partimeschool)

24 **Pakhuis de Zwijger** – *Gekaapt door het kapitaal.* O.a. Mirjam de Rijk (publicist *De Groene Amsterdammer*)

Universiteit Utrecht – *Transactional talk: Green contracts, greener firms? Green public procurement as an environmental policy.* Olga Chiappinelli (Universitat de Barcelona)

25 **CPB Hybrideseminar** – *Keeping up with the computers: How vocational training responds to new technology.* Ulrich Zierhahn-Weilage (Universiteit Utrecht)

DNB Seminar – *Target date funds and international capital flows.* Aleksandar Andonov (Universiteit van Amsterdam)

27 **Universiteit Utrecht Conferentie** – *Future of Work Conference on staff shortages.* O.a. Anne van der Put (Universiteit Utrecht)

GROENE AANBESTEDINGEN

Door milieuvriendelijkheid te waarderen bij aanbestedingsprocedures, creëren overheden de vraag naar groene oplossingen. Zo kunnen aanbieders gestimuleerd worden om te investeren in groene technologie. Dit is het principe van Green Public Procurement. Olga Chiappinelli zal spreken over het economisch onderzoek hiernaar.

BETERE BEROEPSOPLEIDINGEN

Zierhahn-Weilage heeft onderzocht hoe digitale technologie de beroepsopleiding en vaardigheden van beroepsgeschoolde werknemers in Duitsland beïnvloedt. Het onderwijs draait minder om routinematige taken, maakt meer gebruik van technologie en richt zich meer op sociale vaardigheden. Dit leidt tot betere loonuitkomsten van jongere werknemers vergeleken met werknemers met verouderde vaardigheden.

Juli

4 **Pakhuis de Zwijger** – *Hoogste tijd voor fossielvrij.* O.a. Jacco Minnaar (CCO Triodos Bank)

9 **CPB Hybrideseminar** – *Urban densification and 10-year changes in medication prescriptions for depression and anxiety: A nationwide analysis.* Carel-Peter van Erpecum (Erasmus Universiteit Rotterdam)

Oraties



Sandra Phlippen

– *Pathways to climate resilience.* Rijksuniversiteit Groningen, 21 juni.



Jessica de Bloom

– *Time is honey.* Rijksuniversiteit Groningen, 28 juni.

Promotiebespreking: Mark van der Pas

**The rationality of human
behaviour and accuracy in
information technology
management**

Universiteit Maastricht

26 juni



Dit jaar wordt volgens schattingen 5,1 biljoen dollar geïnvesteerd in informatietechnologieën. Dat is ongeveer evenveel als het bruto nationaal product van Nederland en Duitsland samen. Deze investeringen kunnen zich ook vertalen in een hoger rendement op investeringen in andere sectoren, zoals de energie, communicatie, zorgverlening en belastinginning, zodat er betere producten geleverd worden of het milieu minder wordt belast. Voor mijn onderzoek interviewde ik meer dan 200 financial controllers om te onderzoeken hoe we de waarde van investeringen in informatietechnologie beter in beeld kunnen krijgen. Een hoger rendement kan zich volgens Harry Markowitz vertalen in het creëren van meer waarde

zonder het risico te vergroten, of behoud van dezelfde waarde tegen minder risico. Beide heb ik in kaart gebracht. Traditioneel worden IT-risico's vaak aangeduid met de kleuren van een verkeerslicht (rood, geel en groen). Een IT-risico is de kans dat een project niet op tijd of binnen het budget wordt geleverd. Hoewel een verkeerslicht een stap in de goede richting is voor risicomangement, hebben we meer nodig om een efficiënt portfolio te managen. Om deze lacune aan te pakken heb ik machine-learningmodellen ontwikkeld die de waarschijnlijkheid voorspellen dat projecten worden gestopt. Deze modellen

hebben een hoge nauwkeurigheid. Interessant genoeg presteren deze modellen beter dan managers bij het voorspellen van een projectstop. De modellen helpen ons bij het (geautomatiseerd) managen van een van de twee cruciale dimensies voor portfoliobeheer.

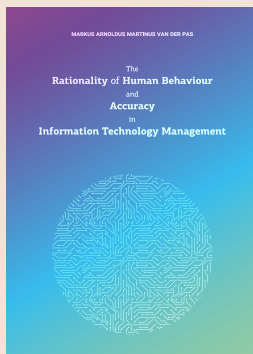
De tweede dimensie, de verwachte waarde, wordt vaak ingevuld aan de hand van businesscases. Helaas hebben deze businesscases een slechte reputatie. Of zoals

een practitioner in de studie aangaf: "they are full of lies". Reinertsen (2009) heeft geconcludeerd dat mensen in een organisatie een afwijking met een factor 50 hadden met betrekking tot de waarde van een investering. Terwijl iemand denkt dat een project 1.000 euro aan meerwaarde oplevert als het

een dag sneller gerealiseerd wordt, denkt een ander dat dat 50.000 euro is. In mijn onderzoek komt echter naar voren dat businesscases niet zo onnauwkeurig zijn. 31 procent van de businesscases waarbij de focus ligt op kostenbesparingen, levert minder dan 80 procent van hun verwachte waarde. Slechts 7 procent van de investeringen had een negatieve netto contante waarde bij de narekening.

Literatuur

Reinertsen, D.G. (2009) *The principles of product development flow: Second generation lean product development*. Celeritas Publishing



Promoties

Erasmus Universiteit Rotterdam

Riccardo Silvestrini – *On the importance of firm heterogeneity, business dynamism, and market power dynamics in the macroeconomy.*

26 juni



Rijksuniversiteit Groningen

Ioanna Tziolas – *Spatial interactions and common factors in economic growth and trade.* 20 juni

Jeroen van der Vaart – *Health risks in old age. Implications for household savings and insurance.* 1 juli

Elena Agachi – *Preventive health program adoption, engagement, and effectiveness.* 8 juli



Universiteit Maastricht

Tom Schiefer – *Innovation unchained collaboration and data analytics for novel digital products and services.* 21 juni

Ferdi Widiputera – *Diversity in higher education: Insights and implications.* 24 juni

Philipp König – *Collaborative accountability changing patterns of accountability in international development finance.* 3 juli

Claudia Roethlisberger – *Persistent gender gaps in labour market outcomes: Essays on the contribution of personality traits and social norms and the effectiveness of a policy intervention.* 3 juli



Universiteit Utrecht

Mirella Schrijvers – *Entrepreneurial ecosystems: Measurement, mechanisms and outcomes.* 21 juni



Universiteit van Amsterdam

Tjibbe Bosman – *Three essays on institutional conditions that enable audit quality.* 26 juni

Anil Kshatriya – *Essays on incentives, controls, and managerial decision making in organizations.* 27 juni



Vrije Universiteit Amsterdam

Kathrin Borner – *Strategic renewal through new complementarities.* 21 juni

Bomi Kim – *Exploring emerging intelligent technologies and the future of knowledge work: The case of AI in radiology.* 24 juni

Giovanni Manchia – *What shapes employees' sense of employer obligations?* 2 juli





Klimaat en hoge inkomens

Huishoudens met een hoog inkomen zijn meer geneigd om hun huis te verduurzamen dan huishoudens met een laag inkomen. Daarnaast verhuizen hoge inkomens vaker naar huizen die al energie-efficiënter zijn. Dröes en Van der Straten tonen dit met een regressiemodel op basis van Nederlandse enquêtedata. Deze verduurzaming leidt tezamen tot een energiebesparing ter waarde van zeventien procent van het mediane netto huishoudenvermogen gedurende vijftien jaar. Dat is op zich doeltreffend: de huishoudens met de meeste uitstoot bevinden zich met name in het hoogste inkomenssegment. Tegelijkertijd levert verduurzaming lage inkomens relatief meer geld op. Beleidsmakers moeten hier dus kiezen tussen klimaat en ongelijkheid.

Dröes, M.I. en Y. van der Straten (2024) *Home improvement, wealth inequality, and the energy-efficiency paradox*. Tinbergen Institute Discussion Paper, 026/IV.



Beeld vluchtelingen

De framing van informatie over vluchtelingen is van invloed op de politieke stellingname van mensen. Dat tonen Hillenbrand et al. aan door middel van een online vragenlijstexperiment. De meer dan 2.000 Duitse respondenten kregen korte filmpjes over Syriërs in Turkse vluchtelingenkampen te zien. Het benadrukken van de zorgelijke situatie waarin de vluchtelingen verkeren, verhoogt onder de respondenten de humanitaire bezorgdheid en de steun voor meer hulp in de kampen. Het dreigingsframe vergroot de waargenomen culturele dreiging. Het uitlichten van jonge mannen in de video's leidt tot een afname van de steun voor het toelaten van vluchtelingen.

Hillenbrand, T., B. Martorano, L. Metzger en M. Siegel (2024) *The power of narratives: How framing refugee migration impacts attitudes and political support towards refugees*. UNU-MERIT Working Paper, 2024/007.

Verliesaversie bij prijs huis

Dalende huizenprijzen kunnen huiseigenaren terughoudend maken om te verkopen. Dat beperkt de prijsdaling, tonen Steegmans en Hassink aan met een regressiemodel op basis van Nederlandse data. Nominale verliesaversie, ofwel het niet willen verkopen van een huis voor een lagere prijs dan de aankoopprijs, en negatief eigen vermogen, waarbij de huiswaarde lager is dan de hypotheekwaarde, leiden beide tot prijspremies. Het prijseffect van verliesaversie is daarbij ongeveer twee keer zo groot is als dat van een negatief eigen vermogen. De hogere marktprijzen ontstaan voornamelijk doordat huiseigenaren vast blijven houden aan hogere vraagprijzen.

Steegmans, J. en W. Hassink (2024) *Nominal loss aversion and equity constraints in house price determination: Empirical evidence in the absence of down-payment constraints*. SSRN Working Paper, 4830917.

Gebruik van ChatGPT

Het gebruik van ChatGPT is wijdverbreid in beroepen die zijn blootgesteld aan deze technologie, zoals softwareontwikkelaars. Dat laten Humlum en Vestergaard zien aan de hand van een enquête onder Deense werknemers van elf beroepen. Ongeveer de helft van de werknemers in deze beroepen heeft ChatGPT ooit gebruikt. Vooral jonge ambitieuze mannen met weinig werkervaring gebruiken de chatbot. Werknemers geven aan dat het gebruik van ChatGPT wordt belemmerd door gebruiksrestricties van hun werkgever en door beperkte training voor het gebruik. Existentiële angsten hebben nauwelijks invloed op het gebruik van ChatGPT.

Humlum, A. en E. Vestergaard (2024) *The adoption of ChatGPT*. IZA Discussion Paper, No. 16992.



CO₂-importh

Europese bedrijven kopen rechten voor hun CO₂-uitstoot onder het Europese emissiehandelssysteem (ETS). Om productieverplaatsing te voorkomen, ontvangen bedrijven nu een deel van de rechten die ze nodig hebben gratis ter compensatie voor het concurrentienadeel. In de komende jaren worden deze gratis rechten uitgefaseerd en vervangen door een importheffing (*Carbon Border Adjustment Mechanism*; CBAM), ter hoogte van de ETS-prijs. Olijslagers et al. concluderen dat CBAM het

Ideologische zintuigen

De ideologie van een denktank is cruciaal voor de mate waarin beleidsmakers erop reageren, zo blijkt uit een experiment van García-Hombrados et al. Lokale beleidsmakers ontvingen dezelfde niet-controversiële informatie over het verbeteren van de Wikipediapagina's van hun gemeente om toerisme te bevorderen, maar de bron en het format van de informatie varieerden. De onderzoekers keken vervolgens



effing effectief

concurrentienadeel effectiever verkleint dan het uitdelen van gratis rechten. De gratis rechten compenseert namelijk enkel de stijging in productiekosten van Europese bedrijven, terwijl CBAM het speelveld geheel gelijk trekt. Doordat productie buiten Europa gemiddeld vervuilerder is dan binnen Europa, zal de Europese productie naar verwachting stijgen; die van de Nederlandse industrie in het bijzonder.

Olijslagers, S., C. Brink, L. Smits et al. (2024) *Europese importheffing op CO₂ effectief tegen weglek*. CPB/PBL Publicatie, april.

of de pagina's waren geüpdatet. Informatie van een ideologisch gelijkgestemde denktank leidde 65 procent vaker tot updates dan bij een controlegroep. Informatie van een denktank met tegengestelde ideologie had zelfs geen enkel effect.

García-Hombrados, J., M. Jansen, Á. Martínez et al. (2024) *Ideological alignment and evidence-based policy adoption*. IZA Discussion Paper, 17007.

Meer genderonderzoek

Het aandeel vrouwelijke promovendi in de economische wetenschap is de laatste twee decennia gestagneerd op ongeveer een derde. Tegelijkertijd is het aandeel gendergerelateerde dissertaties flink toegenomen: van twee procent in 2000 naar negen procent in 2021. Dat laten Antman et al. zien met behulp van de EconLit-dissertatiedatabase en algoritmen die op basis van een naam de demografie vaststellen. Zowel mannelijke als vrouwelijke promovendi zijn vaker over genderthema's gaan schrijven, al schrijven vrouwen wel nog meer. De toename bij mannen kan komen door de gestegen maatschappelijke interesse of de invloed van vrouwelijke collega's.

Antman, F.M., K.B. Doran, X. Qian en B.A. Weinberg (2024) *Half empty and half full? Women in economics and the rise in gender-related research*. NBER Working Paper, 32442.

Monetaire verruiming mag

Bij kwantitatieve geldverruiming (*quantitative easing*; QE) koopt de centrale bank effecten op de open markt om de rente te verlagen en het geldaanbod te verhogen. Adrian et al. onderzoeken met behulp van een algemeen-evenwichtsmodel wanneer QE gerechtvaardigd is. Tijdens een diepe recessie kan QE de productie verhogen en de overheidsfinanciën verbeteren, maar ook de inflatie aanwakkeren. QE leidt namelijk tot een sneller herstel. Hierdoor neemt het overheidstekort af, dalen de rentekosten op de overheidsschuld door de lagere rente en daalt de reële waarde van de schuld als gevolg van de hogere inflatie.

Adrian, T., C.J. Erceg, M. Kolas et al. (2024) *New perspectives on quantitative easing and central bank capital policies*. IMF Working Paper, WP/24/103.

Sporten uitstellen

Het beeld is vaak dat mensen minder sporten dan ze voornemens zijn omdat ze als het puntje bij paaltje komt eigenlijk toch andere voorkeuren hebben. Ó Ceallaigh et al. tonen echter met data van meer dan 3.000 Noord-Nederlanders aan dat bijna de helft van de mensen gedurende een studieperiode van twee weken juist meer sporten dan ze zelf vooraf voorspellen. Op maandbasis sporten de meesten daarentegen minder dan verwacht. Mensen lijken niet af te wijken van hun voornemens omdat hun langetermijnvoorkeuren afwijken van die op de korte termijn, maar eerder doordat ze niet altijd voldoende wilskracht hebben en zich laten verleiden om andere dingen te doen dan sporten.

Ó Ceallaigh, D., K.I.M. Rohde en H. van Kippersluis (2024) *Skipping your workout, again? Measuring and understanding time inconsistency in physical activity*. Tinbergen Institute Discussion Paper, TI 2024-028/V.



Jonge gemeenteraadsleden

Het aandeel jonge gemeenteraadsleden vergroot de aandacht voor kinderopvang in gemeenten. Dit tonen Baskaran et al. aan met gemeenteraadsverkiezingsdata en data over gemeente-uitgaven uit Beieren, Duitsland. Een toename in het aandeel gemeenteraadsleden onder de veertig jaar zorgt voor een stijging in de sociale uitgaven als aandeel van de totale uitgaven. Verdere analyse toont dat de hogere sociale uitgaven voornamelijk veroorzaakt worden door hogere uitgaven aan kinderopvang, die ongeveer de helft van de totale sociale uitgaven in Beieren beslaan. Het effect van een toenemend aandeel jonge gemeenteraadsleden is dan ook groter in gemeenten waar kinderopvang niet hoog op de beleidsagenda staat.

Baskaran, T., Z. Hessami en S. Schirner (2024) *Young versus old politicians in local politics*. IZA Discussion Paper, 17009.

Naar zekere en h

“Een ESB-themanummer over het pensioenstelsel? Dat is mosterd na de maaltijd!” Ik luister. Als mensen je vertellen dát een bepaald thema niet geschikt is voor een themanummer, dan is dat vaak ook zo.

De persoon aan de andere kant van de lijn, betrokken bij de totstandkoming van de wet op het nieuwe pensioenstelsel, vertelt verder: “Met de Wet toekomst pensioenen krijgt een individuele pensioenpot, wat veel beter te begrijpen is, minder solidariteit vraagt en dus minder op vertrouwen in het systeem leunt. Maar die wet is dus al door de Kamer. En ook het andere hete hangijzer, de betaalbaarheid van de AOW is met de verhoging van de pensioenleeftijd redelijk op orde. Waarom maak je geen themanummer over invaren of over het hoorrecht in de nieuwe pensioenwet? Daar is het nu spannend.”

Maar ik luister niet te goed. Als mensen je heel gedetailleerd vertellen hoe je een themanummer in moet richten, dan kun je ze beter vriendelijk bedanken. Zo laat het hoofdlijnenakkoord wel degelijk zien dat er politiek nog behoorlijk wat zorgen over het nieuwe stel-

sel bestaan. Zodanig zelfs dat de nieuwe coalitie pensioenen een vrije kwestie laat; het hoofdlijnenakkoord kent geen pensioenparagraaf. De nieuwe minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid mag er zelf wat van gaan vinden.

Wel begint dit themanummer over pensioenen wat breder dan alleen bij de Wet toekomst pensioenen. We zetten de maatschappelijke opgave centraal; dat is voornamelijk het bieden van een financieel zekere oude dag, ofwel, in jargon, het verzekeren van het langlevensrisico. Dat wordt gedaan door de uitkeringen van de AOW (eerste pijler) en het pensioen (tweede pijler). De artikelen in dit themanummer kijken hoe die maatschappelijke opgave effectiever bereikt kan worden.

Een zeker inkomen

De eerste opgave is het garanderen van een voldoende zeker inkomen. Hier zijn vooral in de tweede pijler zorgen over. De bijdragen van Gerard Stigter en van Harrie Verbon wijzen erop dat beleggingsrisico's in de Wet toekomst pensioenen bij het individu komen te liggen. Zonder aanvullende maatregelen zal dit óf tot onzekerdere pensioenen (de kans dat je pensioen een stuk hoger of lager uitpakt dan verwacht neemt toe) óf tot lagere pensioenen leiden; zekerheid bieden is nou eenmaal duur.

Stigter ziet vervolgens ruimte voor een mooie deal met de overheid. Het belangrijkste beleggingsrisico voor pensioenen is namelijk de rentevoet. Daalt die dan dalen de beleggingsopbrengsten en nemen de pensioenverplichtingen toe. Hierdoor dalen de pensioenen. Stijgt die, dan stijgen de pensioenen. Voor de overheid werkt het echter andersom; daalt de rentevoet, dan kan ze zich goedkoper financieren. Stijgt die, dan juist niet. Sluit een renteswap af en beide partijen zijn beter af.

Verbon pakt het anders aan. Omdat de beleggingsrendementen over de jaren fluctueren – dat is het risico dat je zou moeten willen beperken – kan de ene generatie pensioenbeleggers de andere uit de brand helpen. Deze intergenerationele solidariteit, die in het nieuwe stelsel terugkomt via de inrichting van een beperkte solidariteitsreserve, moet dit oplossen. Aan de hand van modelberekeningen laat Verbon zien hoe belangrijk deze reserve is. Zonder een goed ingerichte solidariteitsreserve zijn de risico's voor de deelnemers een stuk hoger. En willen ze die niet, dan zijn de rendementen lager.

Individualiseer AOW vanwege woningnood en beperk vanwege solidariteit	248
RAYMOND GRADUS EN PIERRE KONING	
Pensioenarmoede onder migranten door langzame AOW-opbouw	252
JELLE LÖSSBROEK	
Een wederzijdse garantie stabiliseert de pensioenen en de staatsschuld	255
GERARD STIGTER	
Nieuw pensioenstelsel kan beter met goede inkleding solidariteitsreserve	258
HARRIE VERBON	
Stop met het subsidiëren van pensioenvermogen	262
AART GERRITSEN EN VINZEN ZIESEMER	
Geld nauwelijks motief bij doorwerkende AOW'ers	265
KÈNE HENKENS EN HANNA VAN SOLINGE	

ogge pensioenen

Inkomen voor iedereen

De tweede opgave is het garanderen van een inkomen voor iedereen. Qua deelname aan de pensioenregeling zijn hier twee zogenaamde witte vlekken: Nederland kent 1,8 miljoen zelfstandigen met en zonder personeel voor wie het niet verplicht is om pensioen op te bouwen (data: CBS). Daarbovenop zijn er nog 0,8 miljoen werknemers die niet deelnemen aan een pensioenregeling in de tweede pijler (data: CBS). Maar een deel van deze mensen, onbekend is hoeveel, zal zelf fiscaal gunstig bijsparen.

Maar ook als zij niet uit eigen beweging bijsparen, zullen ze boven het sociaal minimum uitkomen vanwege de AOW-uitkering. Zo'n AOW-uitkering is echter niet vanzelfsprekend voor mensen die langere tijd in het buitenland hebben gewoond. Heel terecht dus dat Jelle Lössbroek wijst op de beperkte AOW-uitkering die veel migranten hebben. Deze mensen, maximaal 400.000, hebben recht op een aanvullende inkomensvoorziening voor ouderen (AIO). Zij hebben deze AIO veelal ook nodig om tot het sociaal minimum te komen, al maakt veertig procent daar dan weer geen gebruik van, wellicht vanwege de ten opzichte van de AOW relatief strenge regels van deze uitkering. Tijd voor een herziening van de AOW-opbouw, aldus Lössbroek.

Een witte vlek lijkt overigens nauwelijks een reden te zijn om door te werken na de pensioenleeftijd. Niet alleen is doorwerken na de pensioenleeftijd slechts weggelegd voor mensen met een goede gezondheid, ook laten Kène Henkens en Hanna van Solinge aan de hand van een enquête zien dat positieve argumenten als 'je nuttig voelen' vaak de belangrijkste overweging van senioren is om te werken. Geld verdienen is secundair.

Faire verdeling

En de derde opgave, dat blijft toch een faire verdeling. Met de afschaffing van de doorsneesystematiek in de Wet toekomst pensioenen en het feit dat de AOW-leeftijd met de levensverwachting mee oploopt, worden de lasten eerlijker verdeeld. Maar twee punten staan nog open.

Voor de AOW is dat de voortdurende electorale druk om deze uitkeringen te verhogen. Raymond Gradus en Pierre Koning rekenen voor dat plannen om de AOW-uitkering te verhogen de overheidsfinanciën op termijn uit het lood zullen slaan. Daar profiteren de ouderen nu

van en betalen de jongeren straks voor. Zij doen daarom een voorstel voor matiging dat direct een ander probleem van de AOW oplost, namelijk dat de AOW-regels samenwonen ontmoedigen (de uitkering voor alleenstaanden is hoger dan de helft van de uitkering voor samenwonenden).

Voor de pensioenen is dat de overmatige fiscale stimulering. Die zorgt voor inefficiënt veel vermogensopbouw, wat niet alleen schuldopbouw mogelijk maakt en de Nederlandse economie schokgevoeliger maakt, maar ook de vermogensongelijkheid vergroot. Aart Gerritsen en Vinzenz Ziesemer pleiten er daarom voor de omkeering – dat de pensioeninleg belastingvrij is en de uitkering belast wordt – af te schaffen en de pensioenrendementen als vermogen in box 3 te belasten.

Het tegenargument, dat stimuleren van pensioenopbouw noodzakelijk is om te voorkomen dat mensen niet irrationeel weinig opbouwen, verwijzen zij naar de prullenbak. Voor de meeste mensen is het opbouwen van een pensioen verplicht, dus stimulering levert dan weinig extra's op.

Tot slot

Wie een financieel zekere oude dag wil garanderen is dus ondanks verhoging van de AOW-leeftijd en Wet toekomst pensioenen nog lang niet klaar. Juist door geen pensioenparagraaf in het hoofdlijnenakkoord op te nemen, komt de inrichting van het pensioenstelsel op de agenda te staan. Het zou experts daarom sieren als zij zich blijven inzetten voor zekerheid en rendement, maar ook voor bredere toegang en een intergenerationale verdeling.

JASPER LUKKEZEN

Hoofdredacteur

lukkezen@economie.nl



Individualiseer AOW vanwege woningnood en beperk vanwege solidariteit

Politici van links tot rechts zetten de komende jaren in op verdere verhoging van de AOW-uitkeringen. Dit zet niet alleen via de overheidsfinanciën de solidariteit tussen generaties onder druk, het vergroot ook de woningnood. Hoe zit het en hoe kan het beter?

IN HET KORT

- Samenwonen wordt ontmoedigd doordat de AOW-uitkering voor alleenstaanden zeventig procent is van die voor samenwonenden.
- Met een geïndividualiseerde AOW-uitkering verdwijnt deze prikkel tegen samenwonen en komen er woningen vrij.
- Beperking van de AOW-uitkering tot de helft van het minimumloon brengt de solidariteit tussen de generaties weer in balans.

RAYMOND GRADUS

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam

PIERRE KONING

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam

De recente verkiezingscampagne draaide voornamelijk om bestaanszekerheid en wonen. Bij bestaanszekerheid stond de verhoging van het wettelijk minimumloon (WML) centraal. De meeste partijen willen het wettelijk minimumloon (WML) aanzienlijk verhogen en de AOW daaraan koppelen. Het uitgangspunt voor deze koppeling is voor veel partijen dat het (minimum)inkomen van ouderen onder alle omstandigheden gelijke tred moeten houden met dat van werkenden. Op het gebied van de woningmarkt achten alle partijen het noodzakelijk om het huidige tekort aan ongeveer 390.000 woningen te verminderen. Partijen komen ook hiervoor met voorstellen.

Opvallend is dat bij beide beleidsdossiers voorstellen tot hervormingen op het gebied van wonen of de AOW onafhankelijk van elkaar worden gezien. Hierdoor blijft de doorwerking van wijzingen in de AOW op de overheidsfinanciën, de intergenerationele solidariteit en de woningmarkt buiten zicht. De recente doorrekening van de verkiezingsprogramma's door het Centraal Planbureau (CPB) zegt bijvoorbeeld niets over hoe de gemaakte keuzes over de AOW, ondanks de stijgende vergrijzingsgevoelige overheidsuitgaven na 2030, uitpakken voor de intergenerationele solidariteit (kader 1).

Naast dat het verder verhogen van de AOW door middel van een (gedeeltelijke) koppeling aan de stijging van het WML een serieus beroep zal doen op de intergenerationele

solidariteit, zal het ook in meer of mindere mate de vraag naar woningen aanjagen omdat de prikkel om als AOW'er niet samen te wonen wordt verhoogd. Ook dit wordt niet meegenomen door het CPB (2023). Voorstellen om de barrières tot samenwonen in de AOW weg te nemen, zoals het individualiseren van de AOW, worden alleen benaderd vanuit de woningmarkt, en daarmee dus onafhankelijk van andere beleidsdossiers (Eichholtz et al., 2022).

De recente CPB-doorrekening van verkiezingsprogramma's is daarmee dus niet behulpzaam om het effect van de verhoging van de AOW op de intergenerationele solidariteit en de woningmarkt te begrijpen.

Daarom zullen we in dit artikel een poging doen om het effect van de AOW-verhoging in relatie tot de woningmarkt en de intergenerationele solidariteit te bezien. We analyseren de verschillende AOW-voorstellen van partijen op hun effect op de staatschuld in 2060, en hun effect op de prikkel tegen samenwonen voor AOW'ers.

We richten ons alleen op voorstellen van partijen die hun programma hebben laten doorrekenen door het CPB. De PVV heeft geen CPB-doorrekening gedaan, maar gezien haar (waarschijnlijke) rol bij een nieuwe regering hebben we haar toch meegenomen. Daarbij hebben wij ons gebaseerd op de budgettaire en economische effecten van het verkiezingsprogramma, zoals doorgerekend door Suyker (2023). Omdat de AOW-maatregelen van NSC en BBB, partijen die eveneens een belangrijke rol in de coalitie lijken te gaan vervullen, niet zijn opgenomen in deze doorrekening (noch die van het CPB), zijn deze partijen hier buiten beschouwing gelaten. JA21, SGP en Volt willen een (omvangrijke) fiscale stelselherziening doorvoeren; deze voorstellen laten we ook buiten beschouwing omdat we ons richten op de (specifieke) verhogingen van de AOW.

Voorstellen van politieke partijen

Uit de CPB-doorrekening van verkiezingsprogramma's blijkt dat politieke partijen sterk verschillen in hun aanpak van de doorwerking van een hoger WML naar de AOW en daarmee het effect op de intergenerationele solidariteit (tabel 1).

Het meest gunstig voor de intergenerationele solidariteit zijn de voorstellen van de ChristenUnie, de budgettaire effecten van de koppeling van de AOW aan een WML in 2028 van 17,50 euro per uur worden (ruimschoots) gecompenseerd door de fiscalisering van de AOW (kader 2). Als we alleen deze maatregelen beschouwen stijgt de



overheidsschuldquote in 2060 niet naar 151 procent van het bbp, maar naar 142 procent in 2060. De VVD zit door de beperkte verhoging van de AOW slechts één procent boven de doorrekening van de Studiegroep Begrotingsruimte. GroenLinks-PvdA weet in belangrijke mate de stijging van de overheidsschuldquote als gevolg van een WML in 2025 van zestien euro te beperken door het beperken van de kostwinnersfaciliteit. D66 ziet de overheidsschuldquote oplopen naar 161 procent van het bbp doordat vooral de afbouw van de heffingskorting minder substantieel is dan bij GroenLinks-PvdA. Bij de PVV stijgt door de voorstellen uit het verkiezingsprogramma de overheidsschuldquote naar 174 procent bbp in 2060. Vooral het terugbrengen van de AOW-leeftijd naar 65 laat deze quote stijgen. Overigens is daarbij nog geen rekening gehouden met een stijging van het WML en een daaraan gekoppelde AOW, die ook door de PVV wordt bepleit, maar niet is gekwantificeerd door Suyker (2023).

Verlies aan AOW bij samenwonen

Op dit moment leidt samenwonen tot een verlies aan AOW. In tabel 2 zijn maandelijkse nettobedragen van de AOW per januari en juli 2023 en januari 2024 weergegeven. Deze bedragen worden momenteel bepaald door het referentieminimumloon. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) bepaalt jaarlijks het (netto)referentieminimumloon voor de AOW op basis van het brutominimumloon en de relevante (fiscale) kortingen. De AOW-uitkering wordt tweemaal per jaar aangepast op basis van de gemiddelde cao-loonstijging bij bedrijven en de overheid. Voor alleenstaanden kent de AOW een opslag van twintig procent WML. AOW'ers bouwen ongeveer zes procent brutovakantiegeld op, dat in mei netto wordt uitbetaald.

Voorstellen van politieke partijen en het effect op houdbaarheid in 2060

TABEL 1

Partij	Maatregelen	Procentuele verschil staatsschuld met SBG	Staatsschuld in 2060 (% bbp)
Christen-Unie	AOW +10% én fiscalisering AOW	-9	142
VVD	Beperkte koppeling van AOW aan minimumloon	1	152
GroenLinks-PvdA	AOW +13,3% én afbouwen kostwinnersfaciliteit	5	156
D66	AOW +10% én afbouwen kostwinnersfaciliteit	10	161
PVV	AOW naar 65 en niet afschaffen IOAW	23	174

ESB

Maandelijkse netto-AOW-bedragen (in euro's)

TABEL 2

Leefvorm	Januari 2023	Juli 2023	Januari 2024
AOW samenwonenden	920,98	939,24	991,87
AOW alleenstaanden	1.353,11	1.378,58	1.459,53

Data: SVB | ESB

Begrotingsruimte

KADER 1

Volgens de Studiegroep Begrotingsruimte (SBG, 2023) zal de overheidsschuldquote in het basispad in 2060 stijgen naar 151 procent van het bruto binnenlands product. Dit is een aanzienlijke stijging ten opzichte van de 92 procent van het bbp die het CPB eerder raamde bij de aanvang van het kabinet-Rutte IV. Dit is volgens

de Studiegroep Begrotingsruimte in het bijzonder te wijten aan de rentestijging en de stijging van de AOW met tien procent begin 2023. Relevant daarbij is ook dat het beroep op de AOW in de komende decennia onder invloed van de vergrijzing verder toeneemt van 3,6 miljoen in 2023 naar 4,6 miljoen personen in 2040 (SVB, 2023).

Verlies aan jaarlijks AOW-inkomen bij samenwonen

TABEL 3

Situatie	Verskil (in euro's)	Extra verlies bij samenwonen
Alleenstaande AOW in 2023	5.225	0
Basisscenario in 2028	6.820	1.595
Met VVD in 2028	6.870	1.645
Met GroenLinks-PvdA in 2028	6.875	1.650
Met D66 in 2028	7.130	1.905
Met ChristenUnie in 2028	7.520	2.295

Bron: Eigen berekeningen (afgerond op vijftallen) | ESB

Individualiseringsvarianten en effecten in 2060

TABEL 4

Variant	Verskil uitgaven (in miljarden €)	Verskil in staatsschuld (%)	Staatsschuld (% bbp)	Effect op beroep AIO
50% WML	-10	-37	114	Aanzienlijk meer
57,5% WML	0	-4	147	Beperkt meer
70% WML	12	50	201	Verwaarloosbaar

Data: MinSZW (2021), geactualiseerd | ESB

AOW-voorstellen politieke partijen

KADER 2

Volgens de doorrekening verhoogt de VVD het WML met vijf procent extra bovenop de beleidsmatige verhogingen en de AOW-uitkering met 0,7 procent. Dit kost circa vijf miljard euro in 2028, en daarmee laat de VVD de koppeling los.

De ChristenUnie en D66 verhogen het WML met tien procent en de AOW wordt hieraan gekoppeld. Dit kost circa vijf miljard euro in 2028. Om dit te betalen kiest de ChristenUnie voor de fiscalisering van de AOW, waardoor AOW-gerechtigden dezelfde belastingtarieven krijgen als niet-AOW-gerechtigden. Dit levert jaarlijks 7,4 miljard euro op.

D66 daarentegen haalt 2,3 miljard euro op door het (gedeeltelijk) afbouwen van de kostwinnersfaciliteit voor de AOW en verlaagt de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon tot 1,73 maal de algemene heffingskorting. Dit beperkt de stijging van de AOW-uitkering als gevolg van doorwerking van de verho-

ging van het WML naar de AOW. Relevant daarbij is dat de afbouw van deze zogenoemde kostwinnersfaciliteit is doorgevoerd in de bijstand maar niet in de AOW. Omdat GroenLinks-PvdA het WML met 13,3 procent verhoogt, verlaagt zij de dubbele algemene heffingskorting tot 1,42 maal de algemene heffingskorting. Grosso modo beperkt dit op dezelfde manier als D66 de stijging van het WML voor (samenwonende) ouderen.

GroenLinks-PvdA neemt buiten de maatregelen in de sfeer van de AOW een aantal fiscale maatregelen die de inkomenspositie van AOW'ers met geen of klein aanvullend pensioen verbeteren. De PVV wil de AOW-leeftijd verlagen naar 65 jaar en de IOAW niet afschaffen. De flexibilisering van AOW-leeftijd die door het CDA en andere politieke partijen wordt voorgesteld, is buiten beschouwing gelaten omdat het effect op de intergeneratiele solidariteit zeer beperkt is.

In 2023 ontvingen alleenstaande AOW'ers ongeveer 17.500 euro en samenwonenden net iets minder dan 12.000 euro aan AOW. Dit is in internationaal opzicht tamelijk uitzonderlijk: weinig landen kennen een aan de loonontwikkeling gekoppelde en inkomensonafhankelijk staatspensioen met daarboven een opslag van twintig procent van het minimumloon voor alleenstaanden. Hierdoor is de uitkeringshoogte voor alleenstaanden als percentage van het mediane inkomen duidelijk hoger dan nabijgelegen landen (Van Berkel et al., 2023).

Ouderen die samen gaan wonen moeten in 2023 32 procent van hun AOW inleveren, dat is 5.225 euro op jaarbasis voor een alleenstaande AOW'er (tabel 3). Hierbij is

geen rekening gehouden met het verlies aan vakantiegeld of fiscale kortingen als men gaat samenwonen, de daadwerkelijke prikkel zal daarom waarschijnlijk nog groter zijn.

Deze negatieve prikkel tot samenwonen zal de komende jaren – mede afhankelijk van door partijen voorgestelde verhoging van de AOW – met enkele duizenden euro's per jaar oplopen. Door de beleidsmatige koppeling aan de CAO-loonstijging en door de Tweede Kamer afgedwongen extra verhoging van het WML met 1,2 procent per 1 juli a.s. in het basisscenario neemt de prikkel om niet samen te wonen voor AOW'ers de komende jaren sowieso al aanzienlijk toe (tabel 3).

De door de VVD voorgestelde verhoging van de AOW is bescheiden, maar leidt toch tot een extra stijging van vijftig euro. De negatieve prikkel tot samenwonen bij GroenLinks-PvdA bedraagt in 2028 (naar verwachting) in totaal 6.875 euro. GroenLinks-PvdA zet weliswaar in op een sterke stijging van het WML en de daaraan gekoppelde AOW, maar deze stijging wordt getemperd door een substantiële verlaging van de kostwinnersfaciliteit voor AOW'ers. D66 zet in op een lagere stijging van het WML dan GroenLinks-PvdA, maar de afbouw van de kostwinnersfaciliteit is beperkter. De grootste stijging is te zien bij de ChristenUnie met 2.295 euro, 700 euro meer dan het basisscenario. Het verlies in AOW zal bij samenwonen in de plannen van de ChristenUnie meer dan 7.500 euro gaan bedragen. Ouderen zonder aanvullend pensioen zullen het meest erop vooruitgaan.

Het mag duidelijk zijn dat de bedragen zoals opgenomen in tabel 3 een aanzienlijke barrière tot samenwonen vormen. Het moeilijk in te schatten wat het exacte effect van deze drempel op de woningmarkt is, maar gezien de ruim één miljoen alleenstaande AOW'ers nu zal ook bij een kleinere elasticiteit van de woningvraag de absolute omvang aanzienlijk zijn. Een aantal dat de komende jaren alleen maar verder zal oplopen.

Per AOW-stel dat gaat samenwonen valt veel woonruimte vrij. Eichholtz et al. (2022) laten op basis van microdata zien dat er een gering verschil in ruimtegebruik is tussen alleenstaande en samenwonende ouderen. Voor 67-plussers is het verschil niet meer dan acht vierkante meter in koopwoningen, en voor corporatiehuurders is het verschil slechts vijf vierkante meter. Stel dat één procent van de alleenstaande AOW'ers bij het wegnemen van de boete op samenwonen zou gaan samenwonen (hetgeen waarschijnlijk een onderschatting is), dan leidt dit tot een extra aanbod van 10.000 woningen.

De voorstellen zullen de prikkel om niet samen te wonen verhogen, dit zal leiden tot nog langere wachtlijsten bij corporatiewoningen. Uit microdata blijkt namelijk dat ongeveer vijftig procent van de ouderen een corporatiewoning heeft (Eichholtz et al., 2022). Ook als enkel het basisscenario wordt voortgezet is die prikkel aanzienlijk.

Individualisering AOW

Om de barrières tot huishoudensvorming in de AOW weg te nemen is het mogelijk om voortaan – zoals Eichholtz et al. (2022) lijken voor te stellen – circa 2,6 miljoen samenwonende AOW'ers de alleenstaandentoeslag te geven. Dit zou elke AOW'er zeventig procent van het WML geven,

ongeacht of deze samenwoont of niet. Echter, dit zou circa twaalf miljard euro aan extra AOW-uitgaven vergen en dit bedrag zal de komende jaren verder oplopen. Berekend kan worden dat de overheidsschuldquote in 2060 dan met vijftig procent van het bbp toeneemt en meer dan 200 procent bedraagt (tabel 4). Dit maakt de betaalbaarheid van de AOW nog onbeheersbaarder en de intergenerationele solidariteit zal volledig uit het lood slaan.

Wel wordt de uitvoering simpeler bij het voorstel van Eichholtz et al. (2022) omdat het een onverkwikkelijke discussie over de controle op het samenwonen en leefvormen in de AOW voorkomt. Dit toetsen van de feitelijke woon-situatie is bewerkelijk. De SVB wijst erop dat ze bij de stijging van het aantal AOW'ers en de verwachte krapte op de arbeidsmarkt dat werk niet meer aankunnen (SVB, 2023).

Een veralgemenisering van de alleenstaandentoeslag tot alle AOW'ers neemt overigens niet weg dat voor het beroep op de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO), die voor ouderen met een onvolledige AOW-opbouw het inkomen aanvult tot de bijstand, de prikkel tot niet-samenwonen blijft bestaan. Dit gaat om vijf procent van alle ouderen, dit voorstel heeft overigens een (verwaarloosbaar) klein effect op het aantal AIO-ontvangers.

Eichholtz et al. (2022) stellen daarnaast voor om het sociaal minimum te individualiseren. Daar gaan we in dit verband niet verder op in omdat het tot een grotere armoedeval voor eenverdieners rond het WML leidt, en daarmee tot een aanzienlijke daling van het arbeidsaanbod.

Met het oog op de toekomstige overheidsfinanciën is het relevant om een individualiseringsvariant te beschouwen waarbij de AOW-uitkering voor alle AOW-gerechtigden wordt beperkt tot vijftig procent van het WML. Hierdoor vervalt dus ook de barrière tot huishoudensvorming. Voor samenwonende AOW'ers zal dit niet tot een vermindering van de AOW leiden, maar omdat alleenstaanden een lagere uitkering krijgen, leidt dit tot een aanzienlijke verbetering van de intergenerationele solidariteit. De overheidsschuldquote zal bij dit voorstel met 37 procent van het bbp afnemen. De AIO vult aan tot het sociaal minimum als dat nodig is. Op basis van de meest recente versie van de ombuigingslijst die Financiën (MinFin, 2023) uitbrengt gaan we ervan uit dat ongeveer tien procent van de totale besparing naar de AIO gaat. Voor deze groep moet de huishoudsituatie wel getoetst worden door de SVB. Bij uitvoering van de afspraak uit het pensioenakkoord om het aantal werkenden zonder aanvullend pensioen te verkleinen wordt deze groep navenant minder.

Het inkomenseffect voor AOW'ers zonder aanvullend pensioen zal beperkt zijn met deze variant omdat de pensioenen van deze mensen toch al worden aangevuld tot het sociaal minimum. Voor alleenstaande AOW'ers met een aanvullend pensioen zal dit effect afhangen van de grens waarboven aanvullend pensioen wordt opgebouwd en de wijze waarop pensioenfondsen daarmee omgaan. Als deze grens nu op het niveau van 50 procent AOW ligt (de gehuwden AOW) is er geen noodzaak tot extra aanvullend pensioen.

Verder is een budgettaire neutrale variant van de individualisering denkbaar, waarbij de AOW-uitkering wordt beperkt tot 57,5 procent van het WML. Het extra beroep

op de AIO is dan navenant minder dan bij vijftig procent. In het jaar van de invoering zijn de AOW-uitgaven budgetneutraal en op termijn zal een besparing optreden. De situatie in tabel 4 is de eindversie en er zijn ook inloopscenarië's denkbaar. Omdat de AIO als sociaal minimum gebaseerd is op een enkele heffingskorting in het referentieminimumloon kan er voor de huidige alleenstaande AOW'ers een overgangsregeling komen in combinatie met de afbouw van de kostwinnersfaciliteit voor nieuwe gevallen.

Meer in zijn algemeenheid doet zich wel de vraag voor of de systematiek waarbij het sociaal minimum voor een alleenstaande of een stel in de AOW enkele honderden euro's per maand hoger ligt dan voor een stel in de bijstand heroverweging behoeft (Donders en De Kam, 2022).

Tot slot

Politici hebben momenteel een blinde vlek voor de samenhang tussen de belangrijkste beleidsthema's woningmarkt, intergenerationele solidariteit en bestaanszekerheid. Zo goed als alle politieke partijen komen met voorstellen die de AOW-uitgaven verder doen oplopen, zonder hier voldoende toekomstige financiële dekking voor te vinden. In de beleidsdiscussie ontbreekt het zicht op deze samenhang, net zoals dat geldt voor de implicaties voor de negatieve prikkel voor ouderen om te gaan samenwonen. Dit laatste zal het woningtekort de komende jaren verder aanjagen.

In de discussie over het woningtekort moet er gekeken worden naar het beperken van de vraag door het individualiseren van de AOW (Eichholtz et al., 2022). Maar het is wel zaak om de intergenerationele solidariteit daarbij te betrekken. De 70-procent-individualiseringsvariant brengt de intergenerationele solidariteit volledig uit balans.

Om de AOW voor toekomstige generaties beschikbaar te houden, zouden in de komende kabinetsperiode een integrale AOW-hervorming opgestart moeten worden. Daarbij zouden twee varianten centraal moeten staan. De 50-procent-variant heeft als voordeel dat het de intergenerationele solidariteit weer in balans brengt. De 57,5-procent-variant (tabel 4) gecombineerd met afbouw van de kostwinnersfaciliteit heeft het voordeel dat het stelsel van sociale zekerheid wordt vereenvoudigd.

Literatuur

- Berkel, K. van, C. de Haes, A. Klijn et al. (2023) *Sociaal minimum: Beschrijvende analyse voor vijf Europese landen*. SEO Rapport i.o.v. de Commissie Sociaal Minimum, 2023-37.
- CPB (2023) *Keuzes in kaart 2025–2028: Economische analyse van verkiezingsprogramma's*. CPB, november.
- Donders, J. en F. de Kam (2022) *Complexe fiscale en sociale regels leiden tot drie sociale minima*. ESB, 107(4813), 404–407.
- Eichholtz, P., L. Kattenberg en N. Kok (2022) *Neem prikkels tegen samenwonen weg om het woningtekort te verkleinen*. ESB, 107(4809S), 46–50.
- MinFin (2023) *Ombuigingslijst 2023*. Geactualiseerde versie 18 december. Ministerie van Financiën.
- MinSZW (2021) *Verkenning leefvormen: Beleidsdoorlichting artikel 8*. Ministerie van SZW, maart.
- SBG (2023) *Bijsturen met het oog op de toekomst*. Ministerie van Financiën. Rapport 17e Studiegroep Begrotingsruimte, september. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Suyker, W. (2023) *De budgettaire en economische effecten van het verkiezingsprogramma van de PVV*. Publicatie, 23 november.
- SVB (2023) *Een miljoen extra AOW-gerechtigden in 2040*. SVB Persbericht, 5 september.

Pensioenarmoede onder migranten door langzame AOW-opbouw

De AOW is vooral voor mensen met lagere inkomens cruciaal voor een goede oude dag. Steeds meer gepensioneerden met lage inkomens zijn echter na hun tienerjaren naar Nederland gemigreerd en hebben dus geen volledige AOW. In hoeverre hebben zij een AOW-gat? En hoe zijn de regels in andere landen?

IN HET KORT

- Voor een volledige AOW moet je vijftig jaar in Nederland hebben gewoond.
- De Nederlandse eis van vijftig jaar leidt tot grote pensioengaten, vooral bij niet-Europese migranten.
- Er kan inspiratie worden gehaald uit andere landen, waar de AOW-opbouwtermijn een stuk korter is dan vijftig jaar.

JELLE LÖSSBROEK

Onderzoeker bij het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut en aan de Rijksuniversiteit Groningen

Al 75 jaar vormt de AOW een belangrijke pijler van ons pensioensysteem. Het maandelijkse brutobedrag van ruim 1.500 euro (voor een alleenstaande) zorgt ervoor dat niemand onder de armoedegrens komt, ongeacht wat je salaris was. Vergelijken met andere landen is dit een relatief hoog bedrag, ook omgerekend naar de kosten van levensonderhoud. Gemiddeld bestaat 54 procent van iemands pensioeninkomen uit de AOW (Scholte en Lammers, 2017); logischerwijs ligt dit percentage hoger dan het gemiddelde naarmate iemand minder aanvullend pensioen heeft opgebouwd.

Het is bekend dat gepensioneerde migranten gemiddeld weinig aanvullend pensioen hebben opgebouwd, want ze hebben minder jaren in Nederland kunnen werken, en hun inkomens waren gemiddeld ook lager. Migranten uit onze buurlanden hebben vaak wel al een aanzienlijk pensioen opgebouwd in hun geboorteland, maar migranten uit andere landen veel minder (Lössbroek et al., 2024). Dat betekent dat ze extra afhankelijk zijn van de AOW.

De AOW bouw je op door in de vijftig jaar voordat je de AOW-leeftijd bereikt, in Nederland AOW-verzekeringspremies af te dragen. Of je nu werkt of niet, als je in Nederland woont ben je in principe die gehele vijftig jaar verzekerd.

De meeste gepensioneerden voldoen aan de eis van vijftig jaar, maar er zijn enkele kleine groepen voor wie dit

niet geldt, zoals diplomaten of gedetacheerden van buitenlandse organisaties, en één heel grote groep: migranten. Wie tijdens de migratie ouder is dan zeventien, heeft een AOW-gat van twee procent per gemist jaar. De opgebouwde AOW-rechten zijn dus vooral het gevolg van de leeftijd waarop iemand naar Nederland kwam.

In dit artikel laat ik zien dat de Nederlandse opbouwregels relatief streng zijn vergeleken met andere landen en leiden tot pensioenarmoede.

AOW-gat verschilt per herkomstland

Figuur 1 laat aan de hand van microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek zien dat de opgebouwde AOW-rechten sterk verschillen naar het land waar iemand geboren is. Van de twintig grootste groepen gepensioneerde migranten blijken gepensioneerden uit andere Europese landen vaak op relatief jonge leeftijd naar Nederland gekomen, net als Indonesische gepensioneerden. Dat geldt ook voor gepensioneerden uit de traditionele gastarbeiderslanden Marokko en Turkije.

Gepensioneerden uit vluchtelingenlanden zijn gemiddeld op hogere leeftijd naar Nederland gekomen en hebben daardoor gemiddeld veel minder opgebouwd. Vluchtelingen uit bijvoorbeeld Afghanistan en Irak worden voor meer dan zeventig procent gekort op hun AOW. Het precieze bedrag dat iemand ontvangt hangt naast het opbouwpercentage ook af van je gezinssamenstelling, maar hangt vrij sterk samen met de percentages in figuur 1: een Indonesische gepensioneerde ontvangt gemiddeld 1.100 euro per maand, een Italiaanse gemiddeld 900 euro en een Irakese gemiddeld 400 euro.

Hoge grens voor een volledige AOW

Het is duidelijk dat grote AOW-gaten het gevolg zijn van de regel dat je vijftig jaar in Nederland moet hebben gewoond voor een volledige AOW. In vergelijking met andere landen is die vijftig jaar veel. Geen enkel ander land legt de grens voor een volledige 'AOW' zo hoog.

Er zijn zes andere landen waarbij het staatspensioen sterk lijkt op de AOW: Canada, Denemarken, Finland, IJsland, Noorwegen en Zweden. Ook in deze landen hangt het percentage van het staatspensioen af van hoeveel jaar je er gewoond hebt voor je pensioen, ongeacht hoe je deze jaren hebt doorgebracht. In Canada en IJsland wordt het bedrag overigens wel lager als je pensioeninkomen hoog is



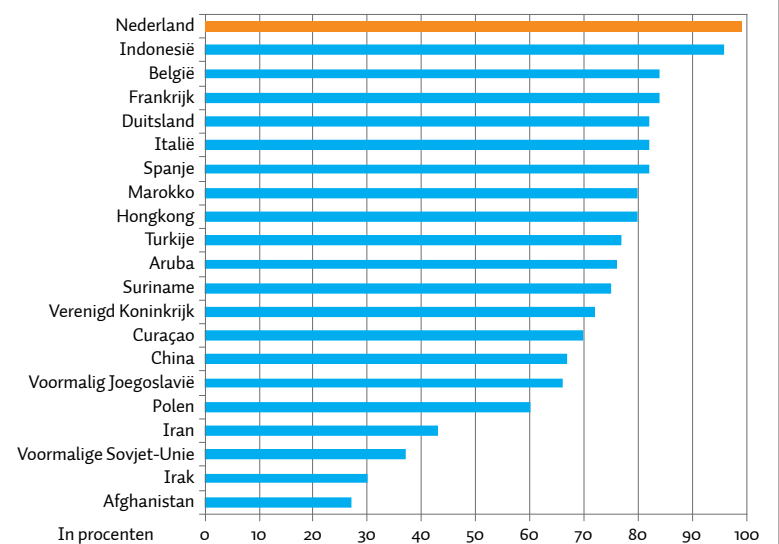
– maar dat is bij migranten dus zelden het geval. In deze landen ligt de grens op veertig jaar of zelfs lager (Finland, 39 jaar). Voor iemand die migreerde als 27-jarige betekent dit, in vergelijking met Nederland, het verschil tussen een volledige ‘AOW’ of een gat van twintig procent.

We kunnen Nederland ook vergelijken met landen waarin het systeem iets meer verschilt van onze AOW. Ierland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk kennen ook een inkomensafhankelijke uitkering vanuit de overheid. Het belangrijkste verschil met Nederland: daar tellen alleen de ‘werkjaren’, terwijl in Nederland ook iemand die nooit gewerkt heeft, AOW opbouwt door vanuit de bijstandsuitkering premie af te dragen. Overigens kan een deel van die werkjaren, in Ierland zelfs de helft, ook worden opgebouwd door bijvoorbeeld uitkeringen voor werkloosheid of ziekte, en/of door zorg voor jonge kinderen dan wel mantelzorg. Ook in deze systemen is veertig jaar (of minder) voldoende voor het ontvangen van een volledige oudedagsuitkering.

Ten slotte zijn er landen waarin het systeem nog weer wat meer verschilt van het onze, zoals de Baltische staten, Polen, Portugal, Tsjechië en Griekenland. Daar bestaat het staatspensioen ten eerste uit een deel dat afhangt van je salaris als werkende. Ten tweede is er een inkomensafhankelijk deel, gebaseerd op hoelang je er hebt gewoond, soms met vergelijkbare regels rondom ‘werkjaren’ als in Ierland. In deze landen is na gemiddeld 31 jaar al een ‘langdurige band’ opgebouwd (wel met een range van 15 tot circa 43 jaar).

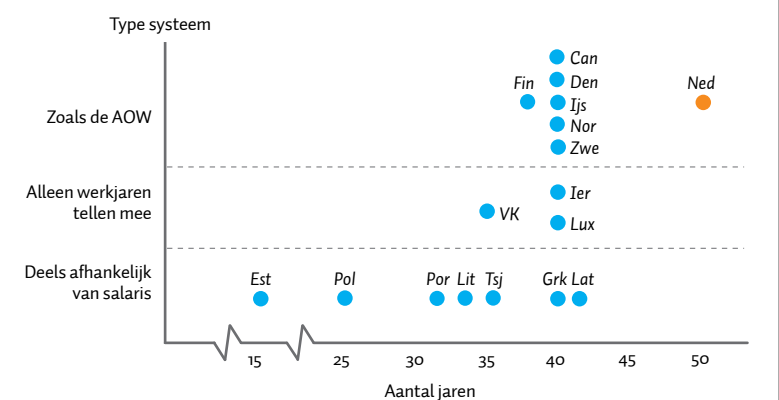
Behalve het aantal jaren dat nodig is om een volledig staatspensioen te krijgen, verschillen landen overigens ook in de hoogte van het minimum aantal jaren om überhaupt in aanmerking te komen voor AOW. Hierin is Nederland, net als Polen, juist een uitschieter de andere kant uit: na één jaar ontvang je al iets (twee procent). In veel andere landen ontvangen mensen met minder dan tien jaar aan opgebouwde rechten überhaupt geen staatspensioen. De impact hiervan lijkt echter beperkt: de migranten die minder dan tien jaar in Nederland gewoond hebben voor de AOW-leeftijd, hebben nog steeds zeer weinig AOW opgebouwd.

Gemiddeld percentage van volledige AOW in Nederland, per geboorteland FIGUUR 1



Bron: Lössbroek et al., 2024 | ESB

Aantal jaren dat nodig is om een volledig publiek pensioen op te bouwen in verschillende landen FIGUUR 2



Data: OESO en nationale websites, 2023 | ESB

AOW voorkomt pensioenarmoede

De Nederlandse AOW keert een relatief hoog bedrag uit en speelt daarmee een grote rol in het tegengaan van pensioenarmoede. Met name voor migranten, die gemiddeld weinig andere pensioeninkomsten hebben, is de AOW erg belangrijk. Het is voor migranten relatief makkelijk om een klein deel van de AOW te ontvangen: ook iemand die niet gewerkt heeft, en die maar een paar jaar voor het bereiken van de AOW-leeftijd in Nederland is komen wonen, komt in aanmerking voor een minimaal bedrag. Maar een volledige AOW moet in vijftig jaar opgebouwd worden, wat grote AOW-gaten betekent voor veel gepensioneerde migranten.

Pensioenarmoede komt dan ook vaak voor bij gepensioneerde migranten, zelfs bij veertig procent (!) van de niet-westerse migranten (Scholte en Lammers, 2017). Aangezien de groep gepensioneerden die buiten Europa is geboren, sterk zal groeien (tot meer dan 400,000 over tien jaar) (CBS, 2023), groeit ook het effect van de AOW-regels en de groep gepensioneerden die naar verwachting onder de armoedegrens leeft.

In principe bestaat er voor de AOW'ers onder de armoedegrens een speciaal soort bijstand, de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO), die hun inkomen aanvult tot aan het sociaal minimum. In de praktijk blijkt echter dat een grote groep van de mensen die er recht op heeft, er toch geen gebruik van maakt. Bijvoorbeeld omdat ze niet bekend zijn met de AIO, omdat ze de overheid niet vertrouwen, of omdat ze langer dan dertien weken per jaar in een ander land (vaak bij familie) willen doorbrengen (Hanse et al., 2022). Naar schattingen gaat het om dertig tot vijftig procent van de rechthebbenden (Algemene Rekenkamer, 2019; CBS, 2020).

De Sociale Verzekeringsbank probeert met slimme datakoppelingen de rechthebbenden op de AIO beter in kaart te brengen, wat het niet-gebruik kleiner kan maken (Novum Innovatielab, 2020). Dat is waardevol, maar er zal een groep blijven die uit onwetendheid geen AIO aanvraagt. Bovendien spelen kwesties van vertrouwen en die dertienwekengrens niet bij de AOW.

Pas AOW-regels aan

Het probleem van de pensioenarmoede roept de vraag op of de AOW-regels van Nederland nog wel passen in een geglobaliseerde arbeidsmarkt. (Globalisering werkt ook twee kanten op: Nederlanders die ook maar één jaar elders werken, worden daar nu vaak al voor gekort.)

Het aanpassen van de regels hoeft niet veel te kosten. Stel dat Nederland de opbouwtermijn voor de AOW in lijn brengt met die van andere landen en er veertig jaar van maakt. Dan bouwen mensen 2,5 procent AOW-recht op per jaar van hun volwassen leven, in plaats van 2 procent, net als in bijvoorbeeld Zweden. Het ruimere AOW-recht natuurlijk zal leiden tot hogere AOW-uitgaven, ofwel betaald via de premies, ofwel doordat de overheid haar jaarlijkse aanvulling op de premies verhoogt. Daar staat tegenover dat de uitgaven voor de AIO lager worden, net als voor allerlei gemeentelijke initiatieven tegen armoede. Ook scheelt het geld en tijd van schaarse overheidsmedewerkers omdat de uitvoering van de AOW eenvoudiger is: voor

de AIO zijn veel meer administratie en controles nodig. Voor sommigen onder de armoedegrens wordt doorwerken na de AOW-leeftijd aantrekkelijker: nu wordt iemand voor elke verdiende euro met 75 cent op de AIO gekort. Bovenal verlicht het de armoede van mensen die nu onder de armoedegrens leven, maar toch geen AIO ontvangen.

Tot slot

In 2012 schreef minister Kamp dat bij het verhogen van de AOW-leeftijd het een optie was om de opbouwperiode voor de AOW mee te laten groeien. In zijn Memorie van Toelichting noemde hij het “niet wenselijk. In een opbouwperiode van 50 jaar komt de langdurige band met Nederland (...) voldoende tot uitdrukking.” (Kamp, 2012) Maar maatschappelijk debat over de vraag of minder dan die vijftig jaren mogelijk óók voldoende zou zijn, ontbreekt nog. Dat is bijzonder omdat Nederland, in vergelijking met het buitenland, op dit gebied de meest restrictieve voorwaarden oplegt aan het ontvangen van een volledige AOW. Uiteindelijk is dit een politieke keuze. Maar wat mij betreft volgen we de Noordse voorbeelden en gaan we naar een systeem van veertig jaar.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2019) *Ouderdomsregelingen ontleed*. Algemene Rekenkamer Publicatie, 29 oktober.
- CBS (2020) *Recht en gebruik AIO, 2017 en 2018: Uitgebreide methodebeschrijving*. CBS Publicatie, 18 december.
- CBS (2023) *Prognose bevolking; geslacht, leeftijd, achtergrond en generatie, 2021–2070*. CBS Statistiek, 15 december.
- Hanse, D., P. Breedveld, C. Elshot en J. Schampers (2022) *Met te weinig ge-oegen nemen. Een onderzoek naar het niet benutten van inkomensvoorzieningen door ouderen in een financieel kwetsbare positie*. Nationale Ombudsman, 16 juni.
- Kamp, H.G.J. (2012) *Wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen, de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet op de loonbelasting 1964*. Memorie van Toelichting. Kamerstuk 33046, nr. 3.
- Lönsbroek, J., S. de Regt, T. Fokkema en M. Das (2024) *De ongelijkheid van pensioeninkomens van migranten*. Demos, 40(1), 1–4.
- Novum Innovatielab (2020) *Secure multi party computation*. Novum Innovatielab, 8 januari. Te vinden op www.novum.nu.
- OESO (2023) *Pensions at a glance 2023*. OECD Country Profiles.
- Scholte, R. en M. Lammers (2017) *Inkomenspositie ouderen*. SEO-rapport, 2017-09.W

Een wederzijdse garantie stabiliseert de pensioenen en de staatsschuld

De nieuwe Pensioenwet staat weer ter discussie, met name omdat deze onzekerheid over de hoogte van de pensioenuitkeringen met zich meebrengt. Deze onzekerheden kunnen echter weggenomen worden met een kostenneutrale overheidsgarantie.

IN HET KORT

- Een dalende rentestand forceert een daling van de pensioenuitkeringen, een stijgende rente pakt juist gunstig uit.
- Voor de overheid is een dalende rente gunstig voor de staatsschuld, een stijgende rente juist niet.
- Als de overheid en de pensioenfondsen elkaars renterisico afdekken, worden pensioenen onder de nieuwe wet zekerder.

GERARD STIGTER
Actuaris

Per 1 juli 2023 is officieel de nieuwe Pensioenwet van kracht geworden, met het doel dat iedereen een eigen pensioenvermogen krijgt. De pensioenuitkeringen zouden sneller stijgen bij gunstige rendementen, en de impliciete subsidie van jong naar oud zou verwijderd worden (Rijksoverheid, 2023). Hoewel de wet na lange discussie door beide Kamers is goedgekeurd, en breed gedragen door de sociale partners, was er veel weerstand bij de oppositiepartijen.

Diverse winnaars van de Tweede Kamerverkiezingen hebben nu echter diverse pijnpunten bij de nieuwe Pensioenwet. Ze zijn met name huiverig voor het 'casinopensioen', waarbij de pensioenuitkeringen sterk kunnen fluctueren op basis van het werkelijk behaalde beleggingsrendement. In het oude stelsel was de nominale hoogte van de pensioenuitkeringen gegarandeerd, en alleen in uitzonderlijke omstandigheden zouden deze verlaagd worden. Andere genoemde nadelen van de nieuwe wet zijn de toegenomen individualiteit in het stelsel 'want je moet zelf veel meer risico's dragen' en de onduidelijkheid 'wat langdurig hoge inflatie doet met het toekomstig pensioen' (Tweede Kamer, 2023).

De PVV en BBB hebben een uitdrukkelijke voorkeur voor het terugdraaien van de nieuwe wet (PVV, 2023; BBB, 2023), terwijl de NSC de overgang naar het nieuwe stelsel alleen op vrijwillige basis mogelijk wil maken (NSC, 2023). Andere grote partijen in de nieuwe Tweede Kamer, zoals de VVD, steunen de nieuwe wet, en lijken weinig te voelen voor het afwijken van de ingezette koers (VVD, 2023).

Een terugkeer naar de oude Pensioenwet zal ook de oude nadelen weer terugbrengen, met name de impliciete subsidie van jong naar oud. De demografische trends geven aan dat voor iedere 'jongere' (20–40 jaar) steeds meer 'ouderen' (40–65 jaar) zijn, van 0,90 oudere per jongere in 1950 naar 1,27 nu (CBS, 2023), een relatieve stijging van 41 procent. Voor hun pensioenpremies zouden jongeren dus weer een lagere pensioenvoorziening krijgen, zonder dat ze daar wat voor terug zouden krijgen. Elke andere keuze zal slechts tot een andere verdeling van de pijn zorgen, omdat de winst van de ene groep onvermijdelijk het verlies voor een andere groep betekent.

Nu een aantal partijen hebben aangegeven dat ze het liefste terugkeren naar het oude stelsel, verken ik in dit artikel een wederzijdse garantie als alternatief om de ongewenste fluctuaties van de pensioenuitkeringen van de nieuwe Pensioenwet te ondervangen. De overheid kan deze garantie kostenneutraal afgeven door haar eigen renterisico uit te wisselen met dat van de pensioenfondsen.

Eliminatie casinopensioen

De onzekerheid over de hoogte van de toekomstige pensioenuitkeringen blijft bij het handhaven van het nieuwe stelsel wel bestaan. In de praktijk zal de langetermijnhorizon van de beleggingen de meeste fluctuaties dempen, omdat goede en slechte jaren elkaar uitmiddelen. Dit is echter geen zekerheid. Als iemands inkomsten en uitgaven weinig speelruimte hebben, dan kan een beperkte verlaging van de pensioenuitkering meteen een probleem veroorzaken. Een verhoging van de pensioenuitkering is een leuke bonus, maar dat compenseert niet het risico van een daling. Deze fluctuaties in de hoogte van de pensioenuitkeringen kunnen dus een reëel risico voor bepaalde deelnemers betekenen. Er bestaat echter de mogelijkheid om de onzekerheid van dit 'casinopensioen' te elimineren.

Normaal gesproken is het heel duur om garanties over het belegde pensioengeld af te sluiten, omdat het pensioenvermogen en het af te dekken risico zeer groot zijn. In het oude pensioenstelsel zorgt een dekkingsgraad van boven de honderd procent voor een zekere buffer voor tegenvallende rendementen, maar als die buffer uiteindelijk niet nodig blijkt, dan kan men stellen dat de premies die betaald zijn voor de opbouw van deze buffer in feite onnodig waren. Pensioenfondsen kunnen ook besluiten de dekkingsgraad te beschermen tegen een lage rentestand door rentederi-



vaten en soortgelijke financiële instrumenten af te sluiten. De kosten hiervan kunnen echter flink oplopen. Over de afgelopen drie jaar is het gezamenlijke verlies van de pensioenfondsen op dit soort financiële instrumenten opgelopen tot ruim 300 miljard euro (Mensonides, 2023). Als de rente zich in deze periode anders had ontwikkeld dan was het verlies natuurlijk eveneens anders uitgevallen, en een dalende rente had een even extreme winst kunnen opleveren. Over de periode 2008–2020 was bijvoorbeeld een winst van 240 miljard euro op dit soort instrumenten behaald (Carlier, 2022).

Omdat het belegd vermogen gevoelig is voor rentewijzigingen, zijn de kosten voor het afdekken van deze risico's dat ook. Niemand zal immers bereid zijn om zo'n groot risico over te nemen als daar geen aantrekkelijke vergoeding tegenover staat, wat het rendement op de lange termijn van de pensioenfondsen zal reduceren. Afzien van deze afdekking van het risico op een rentedaling blijkt ook geen goede optie, gezien het wijd verbreid zijn van deze instrumenten.

De overheid zelf heeft echter het omgekeerde probleem: een lage rentestand is buitengewoon gunstig voor de rentelasten, maar een stijgende rente zal juist voor een gat op de Rijksbegroting zorgen. Zulke gaten moeten opgevuld worden door lagere uitgaven of hogere belastinginkomsten, of het moet geaccepteerd worden dat de staatsschuld stijgt. Bij een voor de begroting gunstige rentestand kan al snel de neiging bestaan om het extra geld niet te gebruiken om de staatsschuld te reduceren, maar om het te besteden aan een van de vele prioriteiten die de regering zal hebben. Het is dus onwaarschijnlijk dat de staatsschuld effectief als buffer kan dienen om de rentefluctuaties op te vangen. De overheid heeft ook geen andere instrumenten tot haar beschikking om dit risico te dempen.

Als de overheid en de pensioenfondsen hun tegenovergestelde risico's met elkaar uitwisselen, kunnen beide par-

tijen meer zekerheid krijgen, zonder dat dit het rendement aantast. Als er een lage rentestand is dan kan de overheid het rendement van de pensioenen ondersteunen, als de rente hoog is dan kunnen de pensioenen een afdracht doen aan de overheid. Voor beide partijen wordt de invloed van een voor hen negatief economisch scenario minder groot, door de voordelen van een positief scenario in te leveren.

Zo'n rendementsgarantie wordt alleen relevant als er een langdurige afwijking is van het verwachte rendement. Een tijdelijk laag rendement kan gecompenseerd worden door overrendement in een latere periode, en andersom. Omdat de pensioenen belegd worden over een periode van decennia, is er een grote kans dat de lage en hoge rendementen uitmiddelen, en blijft de kans beperkt dat er daadwerkelijk een compensatie op het moment van uitkering noodzakelijk is. Als er toch een overdracht noodzakelijk is, dan is dat altijd van de partij die meer voordelen dan verwacht heeft ontvangen, naar de benadeelde partij.

Hoogte garantstelling

Op dit moment is er in het pensioenstelsel al impliciet een vorm van compensatie door de overheid. Van de uitkeringen zal naar verwachting zo'n 33 procent aan inkomstenbelasting naar de overheid gaan (Stigter, 2022). Hoe hoger de beleggingsopbrengsten over het pensioenvermogen, hoe hoger de uitkeringen zullen uitvallen, en hoe hoger de overdracht naar de overheid zal zijn. De opzet van het belastingstelsel zal er dus voor zorgen dat een slechter dan verwacht beleggingsresultaat gedeeltelijk gecompenseerd wordt door de overheid, en een beter resultaat juist voor een grotere afdracht naar de overheid zorgt. Dit belastingeffect is echter relatief zwak, en zal niet een bodem onder de maximale daling van de pensioenuitkering leggen.

De staatsschuld bedraagt 490 miljard euro (Rijksfinanciën, 2023), en het pensioenvermogen bedraagt 1.727

miljard euro (DNB, 2023), waarvan na aftrek van de verwachte inkomstenbelasting 1.157 miljard euro overblijft. In absolute bedragen zal het gevolg voor de overheid van een rentaanpassing dus minder zijn dan de helft van die voor de pensioenuitkeringen. Dat betekent dat de overheids-garantie niet het volledige risico van een lagere pensioenuitkering af kan dekken, maar slechts een deel.

Een mogelijke beperktere variant kan zijn om slechts een neutraal reëel rendement te garanderen. Iedere pensioengerechtigde zou dan minimaal de ingelegde pensioenpremie terugkrijgen, gecorrigeerd voor inflatie. Dat zal ook een van de tekortkomingen van het oude stelsel ondervangen, waarbij de pensioenuitkeringen nominaal werden gegarandeerd, maar waar een oplopende inflatie in de praktijk een erosie van de koopkracht teweeg kan brengen.

De omvang van de garantie is sterk afhankelijk van de wijze van implementeren en de inschatting van de verwachte renteontwikkelingen, zowel naar boven als naar beneden. Dat zal ook gevolgen hebben voor wanneer er daadwerkelijk geldstromen tussen de overheid en de pensioenfondsen zullen plaatsvinden. Een implementatiekeuze kan zijn om al bij beperkte renteontwikkelingen een verrekening te laten plaatsvinden, om de financiën van beide partijen direct te kunnen stabiliseren. Als alternatief kan pas bij grote rentestandontwikkelingen de garantie actief worden, zodat alleen de extreme situaties gedempt worden. Fysieke geldstromen kunnen ook vervangen worden door schuldposities tussen de overheid en de pensioenfondsen, zodat een verrekening niet meteen leidt tot grootschalige aan- of verkopen van investeringen door de pensioenfondsen. Dat maakt het uitmiddelen van de goede en slechte jaren technisch eenvoudiger.

De implementatievorm zal ook in belangrijke mate bepaald worden door de complexiteit van de uitvoering, waarbij een regeling die op geaggregeerd niveau uitgevoerd kan worden een grotere voorkeur geniet boven een waarvoor berekeningen voor elke individuele deelnemer noodzakelijk zijn. Gezien de vele details die betrekking hebben op de premie-inleg van individuele deelnemers, zouden zulke berekeningen moeizaam te implementeren zijn, foutgevoelig zijn en in essentie onmogelijk te controleren door de deelnemers. Een mogelijke implementatievorm kan een fonds zijn met een koersontwikkeling gelijk aan de consumentenprijsindex, gegarandeerd door de overheid, aangevuld met langetermijn-overrendement op de onderliggende beleggingen indien aanwezig. Elke premie-inleg behoudt op deze wijze zijn waarde, en geven de deelnemers de door hen gewenste zekerheid.

Macro-economische effecten

Een garantie door de Nederlandse overheid van de uitkeringen van Nederlandse pensioengerechtigden zal geen expliciete verschuiving van de lasten binnen de Nederlandse samenleving veroorzaken. Als de Nederlandse overheid de garantstelling moet nakomen omdat de rentestand laag uitvalt, dan zal dat gefinancierd worden door haar gedaalde rentelasten.

Het voordeel dat normaal gesproken ontstaat door gedaalde rentelasten kan niet aangewend worden voor andere doeleinden, zoals belastingverlaging of overheids-

investeringen, en zal ook geen afwijking betekenen van de normale situatie. Een voor de overheid nadelige renteontwikkeling wordt gecompenseerd door de extra opbrengsten uit het pensioenvermogen, zodat de extra rentelasten niet nadelig op de Rijksbegroting drukken.

Belangrijk is natuurlijk wel dat op voorhand een reële inschatting van de verwachte rentestanden voor de toekomst gebruikt wordt om de hoogte van de garantie te bepalen. Als de verwachte rentestanden onrealistisch laag ingeschat worden, dan zal een 'hoge' gerealiseerde rentestand er waarschijnlijk voor zorgen dat er een overdracht van de pensioengerechtigden naar de overheid plaats zal vinden. Een onrealistisch hoge inschatting zou waarschijnlijk juist een overdracht van de overheid naar de pensioengerechtigden tot gevolg hebben. Beide mogelijkheden kunnen reële beleidskeuzes zijn, in essentie een extra belasting of subsidiëring voor pensioengerechtigden, maar het is belangrijk om deze keuze expliciet in overweging te nemen.

Conclusie

De winnaars van de verkiezingen hebben bezwaren tegen het nieuwe pensioenstelsel, maar enkele elementen daarvan, zoals beperking van de oude intergenerationele subsidie, lijken het lastig te maken om deze wetgeving volledig terug te draaien.

Een nadeel van het nieuwe stelsel, de onzekerheid van toekomstige pensioenuitkeringen, kan echter ondervangen worden door een overheidsgarantie af te geven. Deze overheidsgarantie kan afgegeven worden omdat de gevolgen van wijzigingen in de rentestand voor de overheid en het belegde pensioenvermogen omgekeerd zijn. Bij een lage rente zullen de verminderde rentelasten van de overheid de tegenvallende beleggingsopbrengsten van het pensioenvermogen ondersteunen, en omgekeerd.

De overheidsschuld is niet groot genoeg om een volledige dekking over het gehele pensioenvermogen af te geven, dus moet de garantie beperkt worden, bijvoorbeeld tot het niveau van de reële pensioenpremie-inleg. De macro-economische effecten zullen beperkt blijven, zolang de verwachtingen realistisch blijven.

Literatuur

- BBB (2023) *Visie en verkiezingsprogramma 2023–2027*. BBB Verkiezingsprogramma. Te vinden op www.boerburgerbeweging.nl.
- Carlter, K. (2022) *Pensioenfondsen dekten sinds kredietcrisis een derde renterisico af*. Kort op esb.nu, 7 april.
- CBS (2023) *Leeftijdverdeling*. CBS Statistiek.
- DNB (2023) *Balans van pensioenfondsen*. Te vinden via data.overheid.nl.
- Mensonides, J. (2023) *Renteafdekking pensioenfondsen bemoeilijkt overgang naar nieuw stelsel*. Artikel op www.mejudice.nl, 29 december.
- NSC (2023) *Tijd voor herstel. Vertrouwen. Zekerheid. Perspectief*. NSC Verkiezingsprogramma. Te vinden op partijnieuwsociaalcontract.nl.
- PVV (2023) *Nederlanders weer op : PVV verkiezingsprogramma 2023*. Te vinden op www.pvv.nl.
- Rijksfinanciën (2023) *Miljoenennota 2024*. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Rijksoverheid (2023) *Wet toekomst pensioenen aangenomen*. Nieuwsbericht, 30 mei. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Stigter, G. (2022) *Haal belastingen uit pensioenuitkering naar voren*. *ESB*, 107(4816), 570–573.
- Tweede Kamer (2023) *Stemmingen Wet toekomst pensioenen*. Vergadernummer 39-53. Te vinden op www.tweedekamer.nl.
- VVD (2023) *Ruimte geven. Grenzen stellen. Verkiezingsprogramma VVD 2023*. Te vinden op www.vvd.nl.

Nieuw pensioenstelsel kan beter met goede inkleding solidariteitsreserve

In het nieuwe pensioenstelsel kunnen bij tegenvallende resultaten pensioenuitkeringen fors lager uitpakken dan voorheen. De nieuwe pensioenwet laat invoering van een solidariteitsreserve toe om dit risico te beperken. Is hierdoor een gegarandeerd rendement mogelijk zonder toekomstige pensioenen aan te tasten?

IN HET KORT

- Een gegarandeerd rendement kan geruime tijd boven het feitelijke rendement liggen zonder nadeel voor toekomstige generaties.
- Een rendementsgarantie leidt naar verwachting tot lagere uitkeringen, maar hogere welvaart.
- De invulling van de solidariteitsreserve die volgt uit een gegarandeerd rendement, vergt overheidsinterventie.

HARRIE VERBON

Emeritus hoogleraar aan Tilburg University

Met de nieuwe pensioenwet (Wet toekomst pensioenen, Wtp) verandert het systeem van een gegarandeerd nominaal pensioen naar een systeem waar ingelegde premies en de daarmee behaalde rendementen de hoogte van de pensioenuitkeringen bepalen. Het argument om het risico bij de deelnemers te leggen, is dat daardoor voorkomen wordt dat de pensioenen van de huidige ouderen worden gefinancierd uit het pensioenvermogen van jongeren (Werker et al., 2019).

Toch kent de Wtp de mogelijkheid voor herverdeling binnen en tussen generaties via de zogeheten solidariteitsreserve. Deze optie is vergelijkbaar met de uitgangspunten van het oude stelsel: het biedt zekerheid omdat risico's over verschillende generaties verspreid worden. De optie met een gegarandeerd rendement, vanaf nu de Optie Zekerheid, contrasteert met de Optie Onzekerheid, waarbij deelnemers het feitelijk door de pensioenfondsen behaalde rendement op hun premies ontvangen. Voor de goede orde, de Optie Onzekerheid is dus de uitwerking van het nieuwe pensioenstelsel als er géén solidariteitsreserve zou zijn.

Aan de hand van een gestileerd macromodel laat ik in dit artikel zien dat de Optie Zekerheid tot een omslag-element kan leiden. Bij zo'n gedeeltelijke toepassing van het omslagstelsel hoeven huidige uitbetalingen niet ten koste te gaan van de pensioenen van toekomstige generaties. Het model stelt mij ook in staat te toetsen in hoeverre de Optie

Zekerheid binnen het wettelijke kader van de solidariteitsreserve kan functioneren en welke taken de overheid op zich zou moeten nemen.

Modelbeschrijving

Voor de berekening van de effecten van de beide opties gebruik ik een simpel gestileerd macromodel met twee overlappende-generaties. Bij deze exercities is het arbeidsinkomen constant en gelijk aan 100. Iedere generatie heeft een omvang van 1. In dit model is er geen onderscheid tussen rendement en rente. Het gegarandeerde rendement, leidend tot een gegarandeerd pensioeninkomen, kan gelijkgesteld worden aan een vaste rekenrente, zoals pensioenfondsen die decennialang gebruikten om de contante waarde van hun verplichtingen mee te berekenen.

De eerste periode van dertig jaar van haar leven werkt een generatie en betaalt ze premies over het arbeidsinkomen, en in de tweede periode van haar leven ontvangt ze een pensioen dat inclusief rente precies (bij de Optie Zekerheid) of naar verwachting (bij de Optie Onzekerheid) zeventig procent van het netto-arbeidsinkomen bedraagt. Premie- en pensioenbetalingen vinden aan het begin van een periode plaats. Het nut van het levensinkomen is volledig bepaald door de pensioenuitkering tijdens de tweede periode van het leven.

Tijdens ieder tijdvak van tien jaar is er een kans van vijftig procent dat de rente gelijk is aan nul of vier procent. De verwachte rente is dus twee procent per jaar. De premies zijn gelijk omdat deze bij beide opties worden bepaald op basis van de verwachte rente. Bij de gegeven pensioenambitie is de premie gelijk aan 27,9 procent.

In periode 0 wordt er voor het eerst premie ingelegd voor de financiering van het pensioen in periode 1. Aan het begin van periode 1 is het bruto-vermogen voor het pensioenfonds gelijk aan de premies van de nieuwe generatie plus de premies en de gerealiseerde rente over de premies van de werkende generatie uit de vorige periode. Voor alle volgende perioden is aan het begin van iedere dertigjarige periode het bruto-vermogen van het pensioenfonds gelijk aan de premies van de nieuwe generatie plus het netto-vermogen uit de vorige periode vermeerderd met de gerealiseerde rente daarop.

Als van het bruto-vermogen de pensioenuitkeringen worden afgetrokken, resulteert het netto-vermogen. Bij de Optie Zekerheid kan de toename van het bruto-vermogen



Ontwikkeling Optie Zekerheid bij drie scenario's

TABEL 1

Periode	Zeer ongunstig scenario			Ongunstig scenario			Gunstig scenario		
	Rentevoet, in procenten ¹	Netto-vermogen	Dekkingsgraad, in procenten	Rentevoet, in procenten ¹	Netto-vermogen	Dekkingsgraad, in procenten	Rentevoet, in procenten ¹	Netto-vermogen	Dekkingsgraad, in procenten
1	1,3	18,6	70	1,3	18,6	70	4,0	67,8	240
2	4,0	37,9	140	4,0	37,9	140	1,3	77,7	280
3	0,0	15,2	50	0,0	15,2	50	0,0	55,1	200
4	4,0	26,8	100	4,0	26,8	100	4,0	156,1	560
5	1,3	17,1	60	1,3	17,1	60	1,3	208,5	750
6	1,3	2,7	10	4,0	32,8	120	1,3	286,0	1.030
7	2,7	0,0	0	1,3	25,9	90	1,3	400,8	1.440
8	2,7	0,0	0	2,7	34,1	120	2,7	855,5	3.070
9	1,3	0,0	0	1,3	27,8	100	2,7	1.852,0	6.640
10	1,3	0,0	0	0,0	5,2	30	1,3	2.718,8	9.750

¹ De gemiddelde jaarlijkse gerealiseerde rentevoet over een periode van dertig jaar die bepalend is voor het rendement van de premies van de generatie die in dezelfde periode met pensioen gaat

Noot: Vermogensontwikkeling pensioenfonds bij scenario's waarbij de gemiddelde rentevoet over de gehele looptijd twee procent bedraagt

ESB

afwijken van de pensioenuitkeringen. Het netto-vermogen van het fonds kan stijgen of dalen. Parallel daaraan beweegt de dekkingsgraad mee die gedefinieerd is als het quotiënt van het netto-vermogen en de verdisconteerde waarde van de pensioenuitkeringen van de volgende periode, uitgedrukt in een percentage. De verdiscontering is hierbij op basis van de verwachte rente over een periode van dertig jaar.

Als de dekkingsgraad lager is dan honderd procent, betekent dit dat een deel van nieuwe ingelegde premies gebruikt wordt voor de financiering van pensioenuitkeringen. Er is dus deels sprake van de toepassing van het

omslagstelsel als een vluchtweg om tekorten in het vermogen van de oude generatie te omzeilen. Die vluchtweg kan weer verlaten worden als het vermogen zich hersteld heeft door de realisatie van hoge rentes.

Als de dekkingsgraad echter daalt tot nul procent, worden alle premies van de nieuwe generatie gebruikt voor de financiering van de pensioenen. Er is dan geen mogelijkheid meer voor fondsvorming en kan alleen het omslagstelsel worden toegepast. De pensioenuitkering is dan voor alle generaties gelijk aan de laagst mogelijk pensioenuitkering.

Parameters in beide pensioenstelsels

TABEL 2

Optie	Uitbetalings-scenario's	rentevoet (in procenten)	pensioen-uitkering	Nut'
Onzekerheid:	1	0,0	27,9	3,33
	2	1,3	41,3	3,72
	3	2,7	61,1	4,11
	4	4,0	90,4	4,50
	Gemiddelde verwachting	2,0	55,2	3,90
Zekerheid:	Elke periode	2,0	50,5	3,92

' Gedefinieerd als $\ln(PU)$

Noot: De verwachtingen zijn berekend als de gemiddelden van de mogelijke uitkomsten in de Optie Onzekerheid. De rij Optie Zekerheid geeft de corresponderende waarden voor de scenario's waar de dekkingsgraad positief blijft

ESB

Bij de Optie Onzekerheid is de ontwikkeling van het vermogen voor het fonds niet relevant, omdat aan het begin van iedere periode alle geïnvesteerde premies plus de gerealiseerde rente over de belegde premies aan de oudere generatie worden uitgekeerd.

Resultaten voor de Optie Zekerheid

Met het model zijn de resultaten voor de vermogensontwikkeling en de dekkingsgraad van de Optie Zekerheid voor tien perioden van dertig jaar doorgerekend. Zolang het netto-vermogen positief is, zijn bij de gegarandeerde rente (rendement) van twee procent per jaar de uitkeringen gelijk aan 50,5.

In tabel 1 wordt een 'zeer ongunstige', een 'ongunstige' en een 'gunstige' trekking (scenario) van de rentevoeten gegeven. Bij de drie scenario's is er een verschil in gerealiseerde rente in periode 1 en na periode 5, toch is de gemiddelde rente over de gehele tijdsduur gelijk aan de verwachte waarde van twee procent per jaar.

Bij het gunstige scenario is de feitelijk gerealiseerde rente over de in periode 0 ingelegde premies maximaal – namelijk vier procent – zodat er in periode 1 'oververmogen' ontstaat. De dekkingsgraad loopt op doordat er een grote mate van hysteresis in de ontwikkeling van het vermogen zit. Een goede start van het vermogen helpt om toekomstige generaties van een gegarandeerde rente over de ingelegde premies te voorzien.

In de twee ongunstige scenario's zien we dat hysteresis ook een rol speelt. In de eerste periode is er sprake van een lagere gerealiseerde rente voor de twee ongunstige scenario's. Dit zorgt voor een slechte start van de vermogensontwikkeling. De dekkingsgraad blijft in de buurt van honderd procent, maar een lage rente van 1,3 procent in periode 6 luidt het einde van fondsvorming in bij het zeer ongunstige scenario. Vanaf periode 7 worden het netto-vermogen en de dekkingsgraad gelijk aan nul procent en gaat de financiering geheel over op het omslagstelsel. Financiering van pensioenen door middel van fondsvorming zou dan alleen nog mogelijk zijn als men bereid is de pensioenen nog verder te laten dalen om geld vrij te maken voor nieuwe vermogensopbouw. In het ongunstige scenario kunnen het vermogen en de dekkingsgraad zich herstellen door de realisatie van de hoogst mogelijke rente van vier procent in periode 6.

Tabel 1 toont drie zaken aan. Ten eerste, hoewel een rekenrente in beginsel gelijk genomen kan worden aan de verwachte rente, hier dus twee procent, kan de volgorde in de tijd van de feitelijke rente (eerst de beleggingswinsten of eerst de beleggingsverliezen) deze keuze onmogelijk maken. Dat zien we in het zeer ongunstige scenario. Berekeningen laten zien dat daar de rekenrente maximaal 1,8 procent mag zijn om te voorkomen dat het stelsel na periode 6 op een dekkingsgraad van nul procent afstevent.

Ten tweede blijkt dat een rekenrente niet altijd onder of gelijk aan de gemiddelde langetermijnrente hoeft te zitten om het pensioenstelsel levensvatbaar te houden. Dat zien we aan het gunstige scenario waar, als er gekozen zou zijn voor een rekenrente van 2,5 procent, de dekkingsgraad in geen enkele periode onder de honderd procent uitkomt.

Ten derde blijkt dat als de dekkingsgraad in sommige perioden lager dan honderd procent wordt, dit niet noodzakelijkerwijs betekent dat toekomstige generaties een lege pensioenpot aantreffen. Dat zien we aan het ongunstige scenario waar de rekenrente geruime tijd boven de feitelijke rente ligt en de dekkingsgraad gedurende vijf van de tien perioden een lagere waarde dan honderd procent heeft. In die perioden wordt derhalve het pensioen ook deels gefinancierd uit de premie-inleg van de jongere generatie. De pensioengarantie blijft echter voor alle generaties overeind. Zodra de feitelijke rente op een hoger niveau terechtkomt, kan de dekkingsgraad zich herstellen zonder dat één generatie pensioen heeft hoeven in te leveren.

Vergelijking Optie Zekerheid en Onzekerheid

Bij een nutsvergelijking tussen beide opties hoeft alleen naar de pensioenuitkeringen gekeken te worden omdat de premies bij beide opties gelijk zijn. Bij de Optie Onzekerheid is de pensioenuitkering in tabel 2 afhankelijk van de over dertig jaar door het fonds gerealiseerde rente. Er zijn vier mogelijke uitkomsten voor de gerealiseerde rentevoet over dertig jaar. In tabel 2 staan deze mogelijke uitkomsten aangegeven met de getallen 1 tot en met 4. Bij iedere mogelijke uitkomst worden de ermee corresponderende pensioenuitkering en het nutsniveau daarvan weergegeven.

De verwachte pensioenuitkering blijkt in de Optie Onzekerheid met 55,2 hoger dan de gegarandeerde pensioenuitkering van 50,5 onder de Optie Zekerheid. Waar het oude stelsel voorsorteerde op garanties, sorteert het nieuwe stelsel, afgezien van de solidariteitsreserve, voor op een maximale uitkeringshoogte, gegeven de feitelijke rente. Dit resultaat komt overeen met de claim van de regering dat in het nieuwe pensioenstelsel de pensioenuitkeringen gemiddeld hoger zullen zijn dan in het oude stelsel (Tweede Kamer, 2022).

Voor pensioenen – waar bij uitsteking zekerheid geprefereerd wordt – is echter niet de verwachte uitkering, maar het te verwachten nut van de uitkeringen bepalend voor de welvaart. Bij een logaritmische specificatie van het nut ($\ln(PU)$, waarbij PU = pensioenuitkering) blijkt het verwachte nut van 3,90 in de Optie Onzekerheid lager dan het nut 3,92 van de gegarandeerde pensioenuitkering in de Optie Zekerheid. Dit resultaat is geen gevolg van de gekozen nutsfunctie, want dit geldt bijvoorbeeld ook bij de specificatie \sqrt{PU} .

De conclusie is dus dat risicoaverse deelnemers een lagere, maar zekere pensioenuitkering prefereren boven een naar verwachting hogere, maar onzekere pensioenuitkering. Bij de specificatie $\ln(PU)$ is men bereid voor die ruil maximaal ongeveer vijf van de pensioenuitkering 55,2 op te geven. Bij de specificatie \sqrt{PU} zou die zogenaamde risicopremie nog hoger zijn, namelijk ruim zeven.

Invulling van de solidariteitsreserve

Als het doel is om alle generaties op een identiek pensioen te brengen, zou men dus overschotten ten opzichte van het gegarandeerde pensioen aan de solidariteitsreserve kunnen toevoegen. In tabel 2 gaat het om de gevallen 3 en 4 waar een overschot is ten opzichte van het gegarandeerde pensioen van 50,5 van, respectievelijk, 10,6 en 39,9. Tekorten, zoals in de gevallen 1 en 2, zouden dan aan de solidariteitsreserve onttrokken moeten worden.

Deze aanbeveling leidt echter direct tot complicaties. In de ongunstige scenario's zou er begonnen moeten worden met een negatieve solidariteitsreserve. Bovendien zou door de relatief slechte start van de vermogensontwikkeling in deze scenario's de solidariteitsreserve ook relatief lang negatief blijven. In het gunstige scenario, daarentegen, zou de solidariteitsreserve al snel groter worden dan vijftien procent van het pensioenvermogen. De Wtp staat het niet toe om een negatieve solidariteitsreserve of een reserve van meer dan vijftien procent te hebben.

Als de overheid, op de suggestie van Den Butter (2021), meer verantwoordelijkheid zou dragen voor de vormgeving van de solidariteitsreserve, zijn dergelijke complicaties echter minder ernstig. Zoals Stigter (2024) recent opmerkt, hebben de overheid en de pensioenfondsen tegenovergestelde risico's die ze met elkaar kunnen uitwisselen. Als er een lage rentestand is, dan kan de overheid de solidariteitsreserve aanvullen omdat schuldpapieren relatief goedkoop zijn uit te geven, terwijl bij een hoge rente een deel van het pensioenvermogen kan worden afgedragen om de kosten van de staatsschuld te temperen.

Het voorgaande leidt tot de volgende mogelijke institutionele vormgeving van de solidariteitsreserve, door de rijksoverheid te bewerkstelligen. Een nationaal en onafhankelijk opererend solidariteitsfonds wordt opgericht dat (positief of negatief) gevuld wordt met de uniforme berekende over- of ondervermogens van de pensioenfondsen. Als het solidariteitsfonds een negatief vermogen krijgt, volgt er een aanvulling vanuit de rijksoverheid. Bij een te groot vermogen van het fonds – bijvoorbeeld groter dan vijftien procent van het totale pensioenvermogen – wordt het 'overtollige' vermogen naar de rijksoverheid overgemaakt. In deze opzet garandeert het solidariteitsfonds enerzijds een constante pensioenuitkering aan de deelnemers, terwijl anderzijds risico's met de rijksoverheid worden gedeeld. Bovendien hoeven pensioenfondsen zich alleen maar met het beleggen van de ingebrachte premies bezig te houden. De taak om tussen generaties te herverdelen, is geheel aan het solidariteitsfonds overgedragen.

Vergrijzing en inkomensgroei

In het model is tot nu toe de bevolking als constant verondersteld en is er geen inkomensgroei. Bij vergrijzing zouden

de lasten van de pensioenuitkering meer bij de jongeren terecht kunnen komen, en dus kunnen leiden tot een sterke reductie van de dekkingsgraad. Anderzijds is inkomensgroei met welvaartsvaste pensioenuitkeringen niet bevorderlijk voor de houdbaarheid van het gegarandeerde rendement op de premies. Uit berekeningen met het model blijkt dat in beide gevallen – vergrijzing en inkomensgroei – het niet noodzakelijk is de rekenrente op de laagst mogelijke waarde te zetten.

Conclusie

De collectieve pensioenregelingen zoals wij die in Nederland kenden, hadden de eigenschap dat voorspoed en tegenspoed eenvoudig tussen generaties gedeeld konden worden. In het nieuwe pensioenstelsel is er sprake van een beschikbare-premiestelsel, waardoor het risico op tegenvallende rendementen bij de deelnemers in plaats van bij de fondsen terecht komt. Deze onzekerheid verdwijnt echter door aan deelnemers een gegarandeerd rendement toe te kennen. De solidariteitsreserve die hiermee moet samengaan, voldoet niet in alle gevallen aan de beperkingen die de Wtp oplegt. Deze beperkingen zijn echter niet langer nodig als de overheid een rol speelt bij de invulling van de solidariteitsreserve.

Literatuur

- Butter, F. den (2021) De solidariteitsreserve in het nieuwe pensioenstelsel hoort overheidsfonds te zijn. *ESB*, 106(4794), 100–102.
- Stigter G. (2024) Een wederzijdse garantie stabiliseert de pensioenen en de staatsschuld. *ESB*, 109(4834), 248–251
- Tweede Kamer (2022) *Toekomst pensioenstelsel*, 31043, nr. 597.
- Werker, B., T. Kocken, F. van der Lecq et al. (2019) *Briefschrijvers moeten duidelijk en volledig zijn: jongeren slechter af bij aanpassing rekenrente*. Blog op esb.nu, 16 oktober.

Stop met het subsidiëren van pensioenvermogen

Terwijl vrijwel alle politieke partijen ervoor pleiten om de belastingdruk te verschuiven van arbeid naar kapitaal, subsidieert de Nederlandse overheid de grootste vermogensbestanddelen – bovenal pensioenvermogen – op dit moment juist met vele miljarden per jaar. Hier bestaat ook geen overtuigende economische onderbouwing voor. Hoe kunnen we deze afschaffen?

IN HET KORT

- Het subsidiëren van pensioenvermogen kost de Nederlandse staatskas meer dan het primair onderwijs.
- De subsidiëring van pensioenvermogen is fors hoger dan in vrijwel alle andere OESO-landen.
- De omkeerregeling kan worden afgeschaft en er moet een heffing op pensioenrendement worden ingevoerd.

AART GERRITSEN

Universitair hoofd-
docent aan de
Erasmus Universiteit
Rotterdam

VINZENZ ZIESEMER

Directeur van het
Instituut voor
Publieke Economie

In tegenstelling tot de belastingdruk op arbeid ligt de belastingdruk op vermogensinkomsten in Nederland uitzonderlijk laag. Het kabinet Rutte IV wilde daarom de lastendruk verschuiven van arbeid naar kapitaal (MinFin, 2022). Ook gaven veel politieke partijen in hun partijprogramma's aan dit te willen (zoals GroenLinks-PvdA, D66, CDA en VVD).

Bij belasting op vermogen wordt snel gedacht aan box 2 en box 3. Het vermogen dat hierin wordt belast is echter relatief klein vergeleken met het totale vermogen (figuur 1). Verreweg het meeste vermogen zit in pensioenen en huizen, en dat wordt juist gesubsidieerd. De subsidie op het eigen huis (3,1 miljards) is economen al lange tijd terecht een doorn in het oog (Van Ewijk et al., 2007; Jacobs, 2015; 2017; Van Ewijk en Lejour, 2019; Gerritsen en Zoutman, 2019; Lejour, 2023). Maar ook pensioenen, de grootste vermogenscategorie (15,8 miljardig), worden gesubsidieerd.

Deze subsidieeringen kostte de overheid in 2020 8,4 miljard euro voor pensioenen en 3,1 miljard euro voor het eigen huis. Opgeteld zijn deze kosten een stuk hoger dan de opbrengsten uit box 2 en box 3 (2,6 miljard en 4,2 miljard).

Pensioensubsidieering komt ten eerste door de omkeerregeling, die maakt dat beloningen (inkomen) in de vorm van pensioenpremies niet worden belast. Pensioenuitkeringen worden wel belast, maar tegen de tijd dat mensen met pensioen zijn, betalen zij een veel lager tarief in de inkomstenbelasting dan wanneer zij hun pensioenpremies verdienen. Wie de AOW-leeftijd heeft bereikt, betaalt namelijk geen AOW-premie meer. Bovendien komen sommige

mensen na hun pensioen in een lagere tariefschijf terecht vanwege een afname in inkomen, waardoor hun belastingtarief nog verder daalt. Deze omkeerregeling kostte de schatkist in 2020 per saldo zo'n 8,4 miljard euro (Rijksoverheid, 2022).

Ten tweede komt de subsidiëring van pensioenvermogen doordat het rendementen op dit vermogen vrijgesteld zijn van box 3-heffing en dus onbelast. De derving in box 3 vanwege de vrijstelling van pensioenen bedroeg in 2020 zo'n 7,4 miljard euro (Rijksoverheid, 2022). En hoewel rendementen uiteindelijk worden uitgekeerd, is het onjuist om de belasting op uitkeringen als een heffing op rendement te zien. Als de overheid de premies belast, dan kan ze een rendement halen op de opbrengsten hieruit; als de overheid de uitkeringen belast, dan haalt ze een opbrengst uit het belaste rendementen. Zolang pensioenfondsen en de overheid grofweg hetzelfde rendement kunnen behalen en premies en uitkeringen tegen hetzelfde tarief worden belast is er geen economisch verschil tussen een belasting op premies of een belasting op uitkeringen. Een heffing of uitkeringen moet dan ook gezien worden als een heffing op vroeger ontvangen arbeidsinkomen, en *niet* als een heffing op rendement.

Door pensioenen te subsidiëren liep de overheid in 2020 in totaal dus zo'n 15,8 miljard euro mis (MinFin, 2022). Ter vergelijking: in datzelfde jaar gaven we 13,4 miljard euro uit aan het gehele primaire (en pre-primaire) onderwijs (CBS, 2023).

Ook in internationaal perspectief worden Nederlanders zwaar gesubsidieerd op hun pensioensparen. De OESO (2018) heeft berekend dat het belastingvoordeel over het gehele leven van een gemiddelde Nederlander oploopt tot zo'n vijftig procent van de waarde van diens pensioencontributies. Dit is fors hoger dan in vrijwel alle andere landen: alleen Israël, Mexico en Litouwen hebben een vergelijkbare subsidievoet; het OESO-gemiddelde ligt rond de 25 procent.

In het vervolg van dit artikel laten we zien dat de argumenten vóór een fiscale subsidiëring niet overtuigen. We beargumenteren dat de fiscale stimulering kan worden opgeheven door de omkeerregeling te hervormen en het rendement op pensioenvermogen te belasten. Zo kunnen de lasten op arbeid omlaag. Beide hervormingen brengen echter uitdagingen met zich mee. We bespreken daarom verschillende varianten van de hervormingen.

Waarom pensioenen belasten

Een veelgenoemde reden om pensioensparen te subsidiëren, is dat mensen irrationeel weinig zouden sparen voor hun oude dag. De geneugten van onmiddellijke consump-

tie wegen immers al snel zwaarder dan die van consumptie in de verre toekomst. Huishoudens zouden daarom voor hun eigen bestwil moeten worden aangespoord om meer te sparen voor hun pensioen – bijvoorbeeld door pensioenopbouw fiscaal te bevorderen (Chetty, 2015; Moser en Olea de Souza e Silva, 2019).

Maar in Nederland is de praktische relevantie van dit argument beperkt. Allereerst zijn veel werknemers via hun cao al verplicht om te sparen voor hun pensioen. Bovendien beslissen sociale partners – en dus niet het min of meer irrationele individu – over de precieze hoogte van de pensioeninleg. Doordat we de pensioenkeuze al uit handen van het individu hebben genomen, is het onduidelijk waarom we het pensioen nog verder zouden moeten subsidiëren.

Het stimuleringsargument is vooral relevant voor een beperkte groep mensen – voornamelijk zzp'ers – die afhankelijk zijn van de 'derde pijler', waarin uit eigen initiatief fiscaal begunstigd kan worden gespaard voor het pensioen.

Maar zelfs voor deze beperkte groep mensen zijn fiscale prikkels voor pensioensparen waarschijnlijk ondoelmatig. Internationaal onderzoek laat zien dat fiscale prikkels vooral rationele spaarders aanzetten om meer te sparen, terwijl ze juist weinig effect hebben op het spaargedrag van minder rationele spaarders (Chetty et al., 2014). Het gevolg is dat een subsidie op pensioensparen vooral leidt tot excessief sparen onder rationele spaarders, zonder het spaargedrag van irrationele spaarders te 'corrigeren'. Wordt beleid hier toch noodzakelijk geacht, dan kan het zich beter richten op verplichtstelling en het delegeren van de spaarbeslissing (bijvoorbeeld naar sociale partners).

Terwijl een fiscale prikkel voor pensioenopbouw weinig voordelen kent, kleven er wel grote nadelen aan. Ten eerste werkt de huidige subsidie op pensioenvermogen deniverend omdat dat vermogen ongelijk is verdeeld onder de bevolking – rijken bouwen niet alleen meer pensioen op dan armen, maar onttrekken ook meer voordeel uit hun pensioen vanwege een hogere levensverwachting (Muns et al., 2018).

Ten tweede leiden verschillen in de fiscale behandeling van vermogensbestanddelen ertoe dat de portfolio-beslissingen van huishoudens worden verstoord. Hierdoor investeren huishoudens te veel in hun pensioenpotten en het eigen huis en te weinig in vrij beschikbaar financieel vermogen. Dit zorgt er ook voor dat de overheid opbrengsten misloopt.

Ten derde maakt de sterke pensioenopbouw de economie gevoeliger voor financiële crises. Veel van het vermogen zit immers vast in pensioenen, waardoor huishoudens relatief weinig liquide buffers hebben (Rijksoverheid, 2022).

Om deze maatschappelijke kosten te vermijden is het economisch gewenst om verschillende vermogensbestanddelen zo veel mogelijk gelijk te belasten – en dus om de voorgetrokken status van pensioenen zo veel mogelijk af te schaffen.

Hervorming omkeerbeleging

Afschaffing van de omkeerbeleging zou betekenen dat pensioenpremies op dezelfde manier worden belast als de rest van het loon en pensioenuitkeringen voortaan onbelast blijven. Er wordt wel eens beweerd dat het belasten van pensi-

Vermogensopbouw Nederlandse huishoudens en zijn fiscale behandeling

FIGUUR 1

Type vermogen	Belasting	Vermogensopbouw Nederlandse huishoudens	Belasting opbrengst (x mld euro)	Effectief tarief (in procenten van het vermogen)
Netto financieel vermogen en overige	belastbaar in box 3	474	4,2	0,89
Aanmerkelijk belang	Gerealiseerde winsten belast in box 2	397	2,6	0,65
Eigen huis	zeer kleine fractie, geïmputeerde huur, (ewf) belastbaar box 1, ozb	1549	-3,1 ¹	-0,38
Pensioenvermogen	Onbelast maar uitkeringen belastbaar tegen lager tarief dan premieaftrek	1561	-8,4	-0,54
Ondernemingsvermogen		80		
Hypotheekschuld	Rente aftrekbaar in box 1	-724		

Noot: De figuur laat de vennootschapsbelasting, dividendbelasting en verschillende heffingen over transacties, schenkingen en erfenissen buiten beschouwing

¹Inclusief hypotheekrenteaftrek

Bron: Rijksoverheid (2022) | ESB

oenpremies onwenselijk is omdat de belasting betaald zou worden uit beschikbare middelen, terwijl men niet direct beschikking heeft over de pensioeninleg (Starink, 2015), maar dit hoeft geen enkel bezwaar te zijn. Immers hoeft niets te veranderen aan de bruto-pensioeninleg, behalve dat een deel van die bruto-inleg nu wordt ingehouden als belasting. Er hoeven dus geen beschikbare middelen worden opgegeven voor de belasting op de pensioeninleg.

De fiscale stimulering van pensioenen via de omkeerbeleging kan op verschillende manieren worden hervormd. Zo kan de omkeerbeleging abrupt worden afgeschaft of geleidelijk worden uitgefaseerd.

Wanneer de omkeerbeleging in één keer volledig wordt afgeschaft worden pensioenpremies voortaan belast in box 1 en worden pensioenuitkeringen vrijgesteld van belasting. De huidige generatie ouderen is de grote winnaar binnen deze variant, omdat hun premies nooit zijn belast en ze nu ook geen belasting meer hoeven te betalen bij uitkering. En de overheid is de grote verliezer: zij verliest haar latente belastingclaim op toekomstige uitkeringen. Ook worden de pensioenen van de huidige en toekomstige werknemers zwaarder belast omdat de pensioensubsidie voor hen wordt opgeheven. Maar de opbrengsten daarvan kunnen worden gebruikt om hun lasten op arbeid te verlichten. Tevens profiteren zij van een doelmatiger belastingstelsel.

De omkeerbeleging kan ook geleidelijk worden afschaft. In dat geval worden pensioenpremies voortaan belast in box 1, terwijl de belasting op uitkeringen geleidelijk wordt afgeschaft. De huidige generatie ouderen wordt zo nog steeds

belast bij uitkering. De huidige generatie werknemers heeft over een deel van hun pensioenpremies nooit belasting betaald en zal daarom over dat deel van hun uitkeringen alsnog belasting moeten afdragen. Toekomstige generaties zullen alleen belasting betalen over hun premies.

Bij de geleidelijke variant is de overheid juist de grote winnaar: ze krijgt tijdens de transitieperiode meer belastinginkomsten. De overheid ontvangt immers direct belasting op premies maar verliest slechts zeer geleidelijk de opbrengsten uit de belasting op uitkeringen. Deze extra overheidsopbrengsten komen voort uit het feit dat in het huidige stelsel de overheid een enorme uitgestelde belastingclaim op pensioenen heeft. Dit leidt tot een 'lange balans': de overheid financiert met staatsschuld een belastingclaim die telkens weer wordt belegd door pensioenfondsen. Door de omkeerregeling geleidelijk af te schaffen liquideert de overheid geleidelijk deze uitgestelde claim.

Met een geleidelijke afschaffing van de omkeerregeling zou ongeveer de gehele staatsschuld kunnen worden afbetaald (Boonstra et al., 2022; Stigter, 2022). De uitgestelde belastingclaim heeft dezelfde orde van grootte als de gehele Nederlandse staatsschuld. De staatsschuld bedroeg in 2020 zo'n 450 miljard euro en het pensioenvermogen zo'n 1.560 miljard euro, volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek en de Rijksoverheid (2022). De uitgestelde belastingclaim overtreft de staatsschuld dus al bij een gemiddeld belastingtarief van dertig procent.

Als we staatsschuld aflossen met de uitgestelde belastingclaim is er overigens niet per se sprake van een efficiëntiewinst. Het aflossen van de staatsschuld met de geïquideerde belastingclaim scheelt de overheid weliswaar rentebetalen, maar er wordt ook geen rendement meer behaald over de uitgestelde belastingclaim. Of er sprake is van een efficiëntiewinst of verlies hangt er dan ook van af of het voor risico gecorrigeerde rendement op staatsschuld verschilt van dat van pensioenfondsen.

De geleidelijke afschaffing van de omkeerregeling is wat minder gemakkelijk uit te voeren dan een abrupte afschaffing, omdat per individu moet worden vastgesteld hoeveel van het uit te betalen pensioen onder het oude systeem tot stand is gekomen (dit deel dient nog te worden belast) en hoeveel onder het nieuwe (dit wordt niet meer belast). Dat vergt een technische methode van toerekening.

Een simpeler maar grover alternatief voor de geleidelijke afschaffing is om per cohort het nog te belasten aandeel vast te leggen. Een eenmalige heffing bij pensioenfondsen is ook een alternatief. In dat geval is er niet langer sprake van een geleidelijke afschaffing maar wordt al het reeds opgebouwde pensioenvermogen eenmalig belast op het niveau van het pensioenfonds en verder volledig vrijgesteld van belastingen op uitkeringen.

Bij een abrupte afschaffing van de omkeerregeling komen de vrijgekomen middelen ten goede aan de huidige generatie ouderen en (in mindere mate) de huidige generatie werknemers. Dit impliceert een enorme herverdeling van de overheid naar huidige generaties. Bij de geleidelijke afschaffing komen de vrijgekomen middelen ten goede aan de overheid. Onze voorkeur gaat uit naar het geleidelijk afschaffen van de omkeerregeling omdat de overheid de vrijgekomen middelen in dat geval eerlijk kan verdelen.

Fiscalisering van de AOW

In plaats van het afschaffen van de omkeerregeling kan ook de AOW worden gefiscaliseerd om de inkomstenbelasting gelijk te trekken aan die van de werkenden. Dit maakt dat AOW'ers ook AOW-premie afstaan, waardoor het tarief in box 1 van gepensioneerden gelijkgetrokken wordt met dat van werkenden. Huidige en toekomstige generaties ouderen betalen in dat geval meer belasting omdat de pensioensubsidie wordt opgeheven. Maar de opbrengsten kunnen worden gebruikt om hun lasten op arbeid te verlichten.

Het grote voordeel van afschaffing van de omkeerregeling is dat het leidt tot een toename in onmiddellijk beschikbare middelen. Dit komt omdat de overheid de huidige belasting op uitkeringen veel eerder gaat heffen, wat niet het geval is bij de fiscalisering van de AOW.

Belasten van rendementen

Naast de omkeerregeling bestaat het fiscale voordeel van pensioensparen uit een vrijstelling in box 3, waardoor het rendement op pensioenvermogen onbelast blijft. Het afschaffen van deze vrijstelling is echter complexer dan een simpele wettelijke wijziging. Ten eerste is lang niet alle pensioenvermogen toe te wijzen aan individuele personen. In de huidige tweedepijler-systematiek zijn pensioenvermogens namelijk geen individueel eigendom. Na de pensioenhervorming die in 2026 tot uitvoering zou moeten komen, is er wel sprake van 'individuele potjes', maar blijven er ook collectieve vermogens bestaan (de solidariteitsreserve). Ten tweede zullen sommigen niet in staat zijn om zelf belasting te betalen over inkomsten uit hun pensioenvermogen, omdat ze over te weinig liquide middelen beschikken.

Toch zijn er drie manieren om het rendement op pensioenvermogen te belasten. Ten eerste zou de vrijstelling van vermogensrendementsbelasting opgeheven kunnen worden voor de individuele potjes. Dit werkt pas vanaf het moment dat het nieuwe pensioenstelsel van toepassing is (aangenomen dat alle fondsen overgestapt zijn naar het nieuwe stelsel). Pensioenen zijn dan grotendeels toegewezen aan individuen. De belasting op pensioenrendement kan dan geïntegreerd worden in box 3.

Omdat belastingplichtigen niet direct beschikken over het rendement op pensioenvermogen, ligt het voor de hand om het pensioenfonds de belasting af te laten dragen. De inning van de belasting van de individuele potjes kent dan wel een complicatie: het af te dragen bedrag hangt af van de vermogenssituatie van individuele spaarders. Om het pensioenfonds de afdracht te laten doen, zou het pensioenfonds dus door de belastingdienst op de hoogte moeten worden gesteld van het af te dragen bedrag.

Een verder complicerende factor is dat het nieuwe stelsel nog steeds een collectief deel van het pensioen kent, in de vorm van een solidariteitsreserve. Als deze vrijgesteld blijft van belasting, zou dit leiden tot een ongewenste prikkel om de solidariteitsreserve te maximeren. Bovendien zou het ertoe leiden dat 'invaren' naar het nieuwe stelsel onaantrekkelijk wordt. Het is dan ook van belang dat deze beleids optie wordt gecombineerd met een afzonderlijke eindheffing op het collectieve deel van het pensioenvermogen, zodat het verschil in behandeling tussen individueel en gezamenlijk vermogen beperkt blijft.

Ten tweede zou op het niveau van het pensioenfonds eenzelfde belasting geheven kunnen worden over zowel individueel als collectief vermogensrendement. Dit betekent dat de link met het individu verloren gaat, waardoor een heffingsvrije voet of progressiviteit in tarieven niet kan worden toegepast op het pensioenvermogen van huishoudens. Het gaat hier in wezen om een vlaktaks op het vermogensrendement van pensioenfondsen, die het fiscale evenwicht slechts bij grove benadering kan herstellen.

Mochten voorgaande opties niet haalbaar blijken, dan is het een derde en laatste mogelijkheid om de uitkering van pensioenen te blijven belasten. Ook als de omkeerbeleging wordt afgeschaft, blijft er in deze variant dus een heffing bij uitkering bestaan. Zo kunnen vermogensinkomsten bij benadering alsnog worden belast, maar die benadering zal grof zijn: de uitkering hangt immers ook af van eerdere premiebetalingen. Mogelijk kan daar rekening mee worden gehouden, maar zo'n variant vergt nadere uitwerking.

Al met al lijkt de eerste variant – de vrijstelling opheffen in het nieuwe pensioenstelsel – de meest aantrekkelijke hervorming voor het belasten van pensioenrendementen, met name omdat deze zo nauw mogelijk aansluit bij de inkomstenbelasting in box 3.

Conclusie

Goed belastingbeleid vereist dat de fiscale bevoordeling van pensioenen wordt afgeschaft. Dit zou leiden tot een economische win-winsituatie: een minder scheve vermogensverdeling én efficiëntere spaarbeslissingen.

De subsidiëring van pensioenvermogen bestaat uit de omkeerbeleging en de vrijstelling van vermogensrendementsbelasting. Afschaffing van de omkeerbeleging is relatief eenvoudig vorm te geven. Bovendien zorgt dit voor vroegde inning van uitgestelde belastingen.

Afschaffing van de vrijstelling van vermogensrendementsheffing ligt ingewikkelder vanwege de collectieve pensioenpotten die ook in het nieuwe pensioenstelsel blijven bestaan. Toch komt de haalbaarheid van een heffing op pensioenrendement dichterbij met de op handen zijnde pensioenhervorming.

Het afschaffen van de omkeerbeleging en een heffing op pensioenrendement zijn beide belangrijk om te komen tot een eerlijkere en doelmatigere belasting op vermogen.

Literatuur

- Boonstra, W., H. Erken, F. van Es en E.-J. van Harn (2022) *Financiering staatschuld is helemaal geen probleem*. Artikel op www.mejudice.nl, 27 januari.
- CBS (2023) *Onderwijs; uitgaven aan onderwijs en CBS/OESO indicatoren*. CBS StatLine, 7 december.
- Chetty, R. (2015) Behavioral economics and public policy: A pragmatic perspective. *The American Economic Review*, 105(5), 1–33.
- Chetty, R., J.N. Friedman, S. Leth-Petersen et al. (2014) Active vs. passive decisions and crowd-out in retirement savings accounts: Evidence from Denmark. *The Quarterly Journal of Economics*, 129(3), 1141–1220.
- Ewijk, C. van, en A. Lejour (2019) De lage rente biedt kans om de fiscale behandeling van de eigen woning te hervormen. In: S. Cnossen en B. Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB, p. 46–59.
- Ewijk, C. van, B. Jacobs en R. de Mooij (2007) Welfare effects of fiscal subsidies on home ownership in the Netherlands. *De Economist*, 155(3), 323–336.
- Gerritsen, A. en F. Zoutman (2019) Naar een heffing op werkelijk rendement. In: S. Cnossen en B. Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB, p. 20–31.
- Jacobs, B. (2015) *De prijs van gelijkheid*, derde, geheel herziene druk. Amsterdam: Bert Bakker-Prometheus.
- Jacobs, B. (2017) Fundamentele herziening van belastingen op kapitaalinkomen. ESB, 102(4753), 416–419.
- Lejour, A. (2023) Belastingen op de kapitaalinkomens van huishoudens. In: A. Gerritsen, M. van Hulten, A. Lejour et al. (red.), *Belastingen vanuit een economische invalshoek*. Rapport van de Commissie Economie en belastingen. Rotterdam: Vereniging voor Belastingwetenschap, hoofdstuk 4.
- MinFin (2021) *Sleutel tabel 2022*. Kamerstuk, 21-09-2021.
- MinFin (2022) *Kabinetsreactie IBO Vermogensverdeling*. Kamerstuk 36200 IX, nr. 4.
- Moser, C. en P. Olea de Souza e Silva (2019) *Optimal paternalistic savings policies*. Columbia Business School Research Paper, 17–51.
- Muns, S., M. Knoef en A. van Soest (2018) *Vershil in levensverwachting tussen lage en hoge inkomens is verder gestegen*. Artikel op www.mejudice.nl, 28 juni.
- OESO (2018) *The tax treatment of retirement savings in private pension plans*. OECD project on financial incentives and retirement savings, Policy Brief, 1.
- Rijksoverheid (2022) *Licht uit, spot aan: De vermogensverdeling*. IBO Vermogensverdeling.
- Starink, B. (2015) Afschaffing omkeerbeleging pensioenen geen goed idee. *Het Financieel Dagblad*, 1 april.
- Stigter, G. (2022) Haal belastingen uit pensioenuitkering naar voren. ESB, 107(4816), 570–573.

Geld nauwelijks motief bij doorwerkende AOW'ers

Steeds meer AOW-gerechtigden blijven actief in betaald werk. Dat kan gunstig zijn voor onze arbeidsmarkt die te maken heeft met krapte. Positieve motieven zoals 'je nuttig voelen', voeren de boventoon bij het doorwerken na AOW-leeftijd.

IN HET KORT

- Doorwerkende AOW'ers zijn nog niet uitgewerkt; een meerderheid wil zelfs blijven werken tot na hun zeventigste jaar.
- Het bieden van flexibiliteit, qua uren en in de manier waarop werk wordt vormgegeven, maakt het doorwerken aantrekkelijker.

KÈNE HENKENS

Themaleider werk en pensioen bij het NIDI en Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen

HANNA VAN SOLINGE

Onderzoeker bij het NIDI

Door de verhoging van de AOW-leeftijd en de afschaffing van het vroegpensioen is de participatie van zestigplussers op de arbeidsmarkt de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen. Er lijkt geleidelijk aan ook een verschuiving plaats te vinden op de arbeidsmarkt voor mensen boven de AOW-leeftijd, waar een kleine groep besluit om door te werken na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd (Bijlsma et al., 2017).

Gegevens van het CBS (2022a) laten zien dat steeds meer ouderen tot op hoge leeftijd blijven participeren op de arbeidsmarkt. Onder bijvoorbeeld 68-jarige mannen is de arbeidsdeelname de afgelopen decennia gestegen van tien procent in 2003 tot 22 procent in 2021. Arbeidsdeelname is daarbij gedefinieerd als het doen van betaalde werkzaamheden ongeacht de arbeidsduur. Ook op hogere leeftijd zien we een verdubbeling in de arbeidsdeelname. Zo is deze in dezelfde periode toegenomen tot elf procent voor 70- tot 75-plussers en vijf procent voor 75-plussers. Eenzelfde ontwikkeling zien we bij vrouwen, hoewel daar de arbeidsdeelname traditioneel op een lager niveau ligt. Deels komt de hogere participatie door de groei van het aantal zelfstandigen die traditioneel vaker doorwerken na het bereiken van de AOW-leeftijd.

Deze groeiende groep doorwerkers beweegt zich op een arbeidsmarkt die als gevolg van de demografische ontwikkeling steeds meer wordt geconfronteerd met structurele tekorten (De Beer, 2022). Doorwerken na pensioen zal vermoedelijk een steeds grotere bijdrage gaan leveren in het beheersbaar houden van deze tekorten.

Over doorwerken na de AOW-leeftijd is bekend dat het doorgaans op deeltijdbasis gebeurt en vaak met een beperkt aantal uren. CBS-cijfers (2022b) laten een consistent beeld zien in de loop der tijd (2011–2020): ongeveer de helft van de ouderen die na het pensioen doorwerken, doet dat minder dan twaalf uur per week.

Over de motieven om door te werken na de AOW-gerechtigde leeftijd is veel minder bekend. In dit artikel

presenteren we de resultaten van een enquête waarin is gekeken naar de belangrijkste motieven voor blijvende arbeidsdeelname en naar de belangrijkste motieven om de arbeidsmarkt definitief vaarwel te zeggen.

De enquête is afgenomen onder het NIDI Pensioen Panel (zie kader 1), dat een steekproef volgt van 60-plus-werknemers die in 2015 allen werkzaam waren en verbonden aan een van de drie grote pensioenfondsen PFZW, ABP en bpfBOUW. De in dit artikel gepresenteerde cijfers hebben betrekking op mensen die voor de AOW-leeftijd dus in loondienst werkzaam waren en aangesloten bij een pensioenfonds. Ze zijn niet representatief voor zzp'ers bij wie financiële motieven vanwege een lagere of geen pensioenopbouw een grotere rol zullen spelen. In 2023 zijn alle respondenten in het NIDI Pensioen Panel AOW-gerechtigd.

Drijfveren

Gepensioneerden blijken ieder zo hun eigen persoonlijke motieven te hebben om actief te blijven in betaald werk: geld, sociale contacten, gewoonweg plezier hebben in werken of de verveling verdrijven (tabel 1). Positieve motieven blijken het belangrijkste bij werken na de AOW. Plezier in het werk, het gevoel echt nuttig te zijn en van betekenis zijn voor anderen zijn de belangrijkste motieven. Sociale drijfveren zijn ook belangrijk. Een meerderheid noemt het (tamelijk) belangrijk om gevraagd te zijn door een werkgever. Ook sociale contacten op het werk wordt door een ruime meerderheid genoemd als (tamelijk) belangrijk motief om na de AOW-leeftijd nog actief te zijn in betaald werk.

Slechts een op de tien geeft aan dat het financiële motief erg belangrijk is, terwijl het voor een kwart van de werkende AOW'ers geen enkele rol speelt. Dat is opvallend, gezien de jaren durende onrust inzake ontbrekende indexatie van pensioenen en pessimisme over hoe de komende pensioenhervorming zal uitwerken voor de koopkracht (Van Dalen en Henkens, 2022). Voor degenen die na een loopbaan in loondienst doorwerken over de drempel van de AOW-leeftijd is het extra inkomen dat wordt verdiend slechts een prettige bijkomstigheid. Dat blijkt ook wanneer we kijken naar het door respondenten aangegeven belangrijkste motief. Voor slechts een op de tien speelt geld de hoofdrol.

Flexibiliteit

De overwegend positieve motieven om actief te blijven op de arbeidsmarkt kunnen enerzijds worden gevoed doordat veel van deze doorwerkers sterk intrinsiek verbonden zijn met hun werk. Anderzijds kan het niet los worden gezien van vrijheden die doorwerkers hebben in het vormgeven van hun werk. Daarbij gaat het niet alleen om de vraag hoeveel uren er wordt gewerkt, maar ook om flexibiliteit

in waar en wanneer het werk wordt uitgevoerd.

Figuur 1 laat zien dat de flexibiliteit bij de meeste ondervraagden hoog is. Bijna driekwart geeft aan dat het werk makkelijk is op te zeggen, en dat ze langere perioden vrij kunnen nemen. Twee derde van de ondervraagden kan zelf de werktijden bepalen. Flexibiliteit in werklocatie is minder groot: zestig procent kan niet thuiswerken. Het is daarbij overigens de vraag of de behoefte aan thuiswerken groot is omdat de aanwezigheid op de werklocatie ook voorziet in de behoefte van sociaal contact.

Met de vrijheidsgraden die de meeste doorwerkers hebben, lijkt het makkelijk om ook op de langere duur actief te blijven in betaald werk. In het onderzoek vroegen we op welke leeftijd respondenten verwachten geheel met betaald werk te stoppen. Gemiddeld geeft men aan met de leeftijd van 75 te willen stoppen met betaald werk. Maar achter dit gemiddelde gaat een grote diversiteit schuil: een derde van de doorwerkers wil voor of bij het bereiken van de 70-jarige leeftijd stoppen. Daar staat tegenover dat twintig procent pas zegt te stoppen als men tachtig jaar of ouder is.

Belemmeringen

De vraag wat mensen tegenhoudt om nog actief te zijn in betaald werken kan deels worden opgevat als het tegengestelde van de motieven om wel te werken. Mensen hebben wellicht minder plezier in betaald werk en zijn er ook niet zo zeer van afhankelijk als het gaat om hun gevoel een sociaal betrokken burger te zijn. Het is bekend dat velen actief zijn in vrijwilligerswerk of genoeg bezigheden hebben met bijvoorbeeld hobby's (Grünwald, 2022).

Toch zijn er tal van andere belemmeringen denkbaar die mensen tegenhouden nog te werken. Figuur 2 laat zien dat gezondheid door bijna de helft van de ondervraagden wordt genoemd als reden om niet meer te werken. Het opgeven van de verworven vrijheden is tevens een belangrijke belemmering om nog actief te zijn in betaald werk. Meer dan een kwart van de ondervraagden geeft aan gebonden te zijn aan het geven van mantelzorg voor naasten.

Conclusie

Nu doorwerkers gemiddeld tot hun 75e jaar willen doorwerken, kan dit fenomeen niet langer worden gezien als een klein opstapje naar volledige pensionering. Voor mensen die na een baan in loondienst doorwerken over de drempel van de AOW-leeftijd zijn de belangrijkste drijfveren positief. Denk aan plezier in het werk, het gevoel van nuttig zijn en sociale contacten. Financiële motieven zijn slechts voor een klein percentage erg belangrijk. Grote flexibiliteit in werkuren en -locatie draagt bij aan positieve ervaringen, waarbij bijna driekwart van de ondervraagden aangeeft dat het werk ook gemakkelijk opzeggbaar is.

Dit zijn inzichten waar werkgevers hun voordeel mee kunnen doen, wanneer ze het onbenutte arbeidspotentieel van gepensioneerden willen aanboren (Dingemans et al., 2023). Opvallend is dat een meerderheid van de doorwerkers ook aangeeft dat ze waren gevraagd, of dat ze nodig waren op het werk. Dit bevestigt eerder onderzoek onder werkgevers dat laat zien dat normen op de werkvloer langzaam veranderen en dat werkgevers meer dan voorheen bereid zijn om gepensioneerden te laten doorwerken (Van Dalen en Hen-

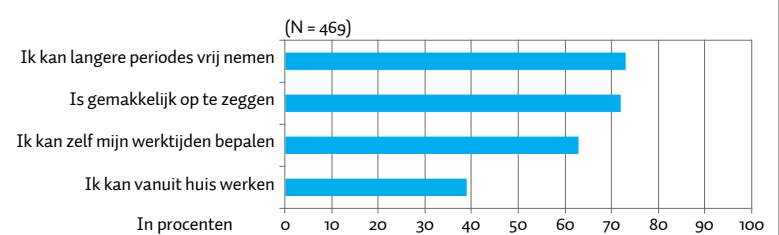
Motieven om door te werken na bereiken AOW-leeftijd TABEL 1

In procenten	Erg van belang	Tamelijk	Een beetje	Niet	Totaal
Geld/inkomen	9	17	37	37	100
Sociale contacten	26	43	20	11	100
Structuur aanbrengen in de week	17	31	25	27	100
Dat je wat betekent voor anderen	34	41	16	9	100
Een gevoel echt nuttig te zijn	37	44	12	7	100
Plezier in het werk op zich	56	39	3	1	100
Ik ben gevraagd / was nodig	32	30	10	28	100

Noot: N = 478

Data: NIDI Pensioen Panel 2023 | ESB

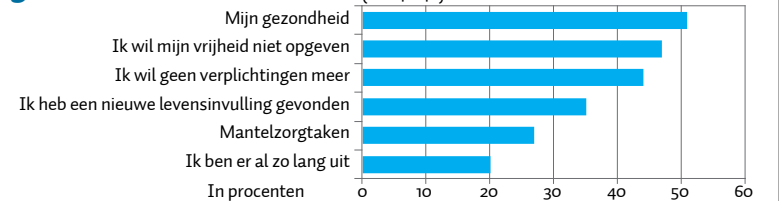
Kenmerken van het werk van doorwerkende AOW'ers FIGUUR 1



Noot: Percentage dat 'ja' heeft geantwoord

Data: NIDI Pensioen Panel 2023 | ESB

Belemmeringen voor AOW'ers om weer te gaan werken FIGUUR 2



Noot: De figuur laat zien hoeveel procent van het panel de bovengenoemde redenen als 'erg belangrijk' heeft aangemerkt.

Data: NIDI Pensioen Panel 2023 | ESB

NIDI Pensioen Panel

KADER 1

Van het totale panel (N = 4.261) heeft na pensionering nog 22 procent enige tijd gewerkt. In 2023 werkte nog 12 procent van de ondervraagden. De meerderheid werkte in loondienst (56 procent) en een groot deel bij zijn of haar oude werkgever (38 procent). Een op de tien werkt via een

uitzendbureau en ruim een derde is als zelfstandige actief. De werkzaamheden na het pensioen vormen met een gemiddelde arbeidsduur van dertien uur per week maar een klein gedeelte van de oude voor velen gangbare voltijdse werkweek.

kens, 2022). Het faciliteren van deze groep ouderen die wil doorwerken, kan de tekorten op de arbeidsmarkt mitigeren.

Literatuur

- Beer, J. de (2022) Structurele krapte op de arbeidsmarkt vraagt om hogere migratie, participatie en productiviteit. *TPEdigitaal*, 16(3), 45–56.
- Bijlsma, I., D. Fouarge en R. Montizaan (2017) *Werken met een AOW: Omvang, bewegingen en risico's van verdringing*. Netspar Opinion Paper, 69.
- CBS Statline (2022a) *Arbeidsdeelname; ouderen, 2003–2022*. CBS StatLine, 17 augustus.
- CBS (2022b) *Arbeidsdeelname; kerncijfers (12-uursgrensdefinitie) 2003–2021*. CBS StatLine, 16 november.
- Dalen, H. van, en K. Henkens (2023) Sociale normen beperken werken na AOW-leeftijd. *ESB*, 108(4817), 40–41.
- Dingemans, E., K. Henkens en H. van Solinge (2023) Aanzienlijk onbenut arbeidspotentieel onder gepensioneerden. *ESB*, 108(4826), 460–461.
- Grünwald, O. (2022) *Social engagement during the retirement transition: Insights into volunteering, caregiving, and grandparenting*. Proefschrift, Rijksuniversiteit Groningen.
- Solinge, H. van (2023) Doorwerken na pensioen: Plannen en realiteit. *Tijdschrift voor HRM*, 26(2), 21–44.



Gemengde brugklassen kunnen nadelen vroege selectie ondervangen

De relatief vroege niveauselectie van leerlingen in het Nederlandse onderwijs, schaadt de prestaties van sommige leerlingen. Een volledige herziening van het onderwijsstelsel is echter ingrijpend. Is latere selectie binnen het huidige systeem een oplossing? Een analyse van de effecten van de brugklas.

IN HET KORT

- Leerlingen met een vmbo gl/tl-advies hebben baat bij gemengde brugklassen die een directe route naar de havo bieden.
- Gemengde brugklassen die opwaartse mobiliteit bieden, vergroten de kans dat leerlingen een havo/vwo-diploma behalen.
- Een gemengde brugklas waarin twee opleidingsniveaus samenkomen, biedt leerlingen die er tussen zitten meer flexibiliteit.

MELLINE SOMERS

Onderzoeker aan de Universiteit Maastricht (UM)

PER BLES

Onderzoeker aan de Universiteit Maastricht (UM)

KATARINA WESSLING

Onderzoeker aan de Universiteit Maastricht (UM)

Dit onderzoek werd gefinancierd door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) onder projectnummer 405-17-305

Al geruime tijd is er een discussie gaande over het later selecteren van leerlingen voor een definitief opleidingsniveau. In het Nederlandse onderwijsstelsel worden leerlingen al op vroege leeftijd geselecteerd voor een bepaald opleidingsniveau, vaak aan het einde van de basisschool als ze twaalf jaar zijn. Voorstanders van vroege selectie stellen dat het afstemmen van curricula op de behoefte van leerlingen resulteert in een optimale leersituatie en dus betere leerprestaties.

Tegenstanders van vroege selectie benadrukken daarentegen dat het vroegtijdig scheiden van zwakker presterende leerlingen van hun beter presterende leeftijdsgenoten de verschillen in onderwijsuitkomsten kan vergroten. Door de vroegtijdige scheiding kunnen leerlingen onderaan de verdeling zich niet meer optrekken aan beter presterende klasgenoten. Daarnaast kunnen de gevolgen van vroege selectie versterkt worden door curriculumdifferentiatie en de verdeling van leerkrachten en materiële middelen over de verschillende opleidingsniveaus (Brunello en Checchi, 2007; Dufflo et al., 2011). Ook kan de motivatie van leerlingen negatief beïnvloed worden omdat ze het gevoel hebben vast te zitten in een lager opleidingsniveau, wat weer invloed heeft op hun prestaties en eindniveau (Oakes, 1985).

Verschillende partijen pleiten er dan ook voor om de

selectie uit te stellen tot de leeftijd van vijftien jaar, waarbij differentiatie nog steeds kan plaatsvinden binnen de klas door variatie in de lesstof (AVS et al., 2020; Onderwijsraad, 2021).

Eerder onderzoek laat zien dat vroege selectie inderdaad negatieve gevolgen kan hebben voor bepaalde leerlingen. Zo hebben leerlingen met een lage sociaal-economische achtergrond een grotere kans om aan lagere onderwijstypes toegewezen te worden (Shavit en Müller, 2000; Buchman en Park, 2009) en kan vroege selectie de sociaal-economische verschillen in onderwijsuitkomsten doen vergroten (Hanushek en Wößmann, 2006; Kerr et al., 2013). Evenzo worden relatief jonge leerlingen vaker toegewezen aan een lager onderwijsniveau dan hun oudere klasgenoten (Mühlenweg en Puhani, 2010; Schneeweis en Zweimüller, 2014; Ponzio en Scoppa, 2015). Landen die vroeg selecteren, zouden daarom de prestatieverschillen tussen relatief jonge en oude leerlingen in stand kunnen houden, terwijl deze verschillen anders natuurlijkerwijs na verloop van tijd zouden verdwijnen.

Er zijn aanwijzingen dat vroege selectie niet alleen de ongelijkheid in onderwijsuitkomsten vergroot, maar mogelijk ook ongewenste effecten heeft op de gemiddelde prestatie en het behaalde onderwijsniveau van leerlingen (Hanushek en Wößmann, 2006). Latere selectie zou kunnen zorgen voor een betere aansluiting van het potentieel van leerlingen op het uiteindelijke onderwijsniveau, aangezien het verdeelproces minder ruis bevat (Brunello et al., 2007; Borghans en Diris, 2023).

Hoewel er dus verschillende argumenten zijn om het moment van selectie uit te stellen, kan interne differentiatie ook de werkdruk verhogen en daarmee het bestaande lerarentekort vergroten. Tevens riepen eerdere stelselwijzigingen, zoals het Middenschool Experiment, weerstand op bij ouders en leraren (Scheerens, 2021).

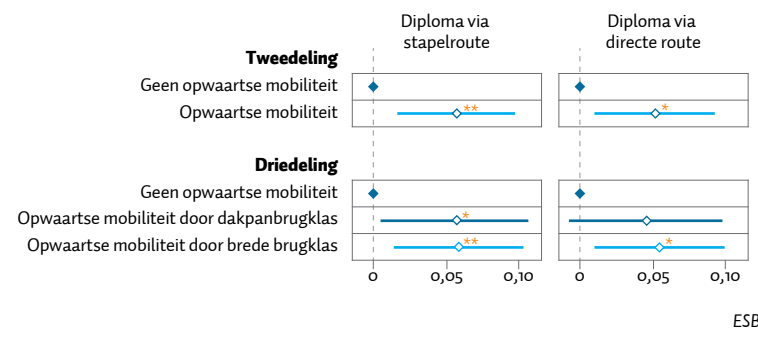
In dit artikel gaan we na welke mogelijkheden er binnen het huidige onderwijsstelsel bestaan om van de voordelen van uitgestelde selectie te profiteren zonder een volledige stelselherziening. We doen dat aan de hand van een analyse van de effecten van de brugklas.

Effect brugklas

In tegenstelling tot in veel andere landen hebben scholen in Nederland de mogelijkheid om het moment van selectie uit te stellen met maximaal drie jaar. Elke middelbare-

Effect van diverse typen brugklassen op behaald onderwijsdiploma

FIGUUR 1



schoolperiode begint met een brugklas. Indien een school ervoor kiest om leerlingen direct aan een schooltype toe te wijzen, dan wordt er gesproken van een categorale brugklas met één schooltype. Middelbare scholen kunnen er ook voor kiezen om een gemengde brugklas aan te bieden. Een gemengde brugklas kan bestaan uit een combinatie van twee schooltypen, ook wel een dakpanbrugklas genoemd, of uit een combinatie van drie of meer schooltypen, ook wel een brede brugklas genoemd. De gemengde brugklassen hebben een duur van één, twee of drie jaar.

We onderzoeken of het volgen van een gemengde brugklas de kans voor leerlingen vergroot om een hoger onderwijsniveau te behalen. Terwijl eerdere studies de effecten onderzochten van latere selectie voor leerlingen met een havo- en/of vwo-advies (Borghans en Diris, 2023), kijken wij naar het effect van gemengde brugklassen voor leerlingen die op de basisschool een advies ontvingen voor de gemengde/theoretische leerweg op het vmbo (vmbo gl/tl). Deze leerlingen bevinden zich op het grensvlak van het vmbo dat leerlingen voorbereidt op het middelbaar beroepsonderwijs, en de havo die leerlingen voorbereidt op het hoger onderwijs.

Het bieden van opwaartse mobiliteit door middel van een gemengde brugklas kan vooral van meerwaarde zijn voor twijfelgevallen. Allereerst gaan we in op de vraag of de opwaartse mobiliteit die gemengde brugklassen bieden de kans vergroot op het direct behalen van een havo/vwo-diploma. Met 'direct' bedoelen we dat een havo/vwo-diploma het eerste diploma is dat een leerling op de middelbare school behaalt.

Ten tweede onderzoeken we of leerlingen die in een brugklas zonder opwaartse mobiliteit hebben gezeten vaker een havo/vwo-diploma behalen via een alternatieve route, namelijk het stapelen van diploma's.

We maken onderscheid tussen brugklassen die een directe route bieden naar de havo en/of vwo en brugklassen die dat niet doen (brugklassen waarbij vmbo gl/tl het hoogste niveau is). Daarnaast maken we binnen brugklassen die opwaartse mobiliteit bieden een verder onderscheid tussen dakpanbrugklassen (bijvoorbeeld vmbo gl/tl/havo-brugklas) en brede brugklassen (zoals vmbo bb- t/m vwo-brugklas). In tegenstelling tot ons onderzoek, beperkten eerdere studies zich tot een vergelijking tussen categorale en gemengde brugklassen (Van Elk et al., 2011; Van de Werfhorst, 2021).

Methode en data

Om het effect van het type brugklas te schatten, maken we gebruik van regionale verschillen in het aanbod van verschillende typen brugklassen. Omdat leerlingen in brugklassen die opwaartse mobiliteit bieden, systematisch verschillen van leerlingen die in een brugklas hebben gezeten die geen opwaartse mobiliteit biedt, zou een OLS-schatting een vertekend beeld geven van het effect van het type brugklas. Om rekening te houden met de selectie van leerlingen in bepaalde typen brugklassen maken we gebruik van de zogenaamde instrumentele-variabele-methode.

We bepalen het aanbod van verschillende typen brugklassen in het woongebied van elke leerling in onze dataset. We definiëren het woongebied als de straal van tien kilometer rond het viercijferig postcodegebied van het woonadres van de leerling. We gebruiken een straal van tien kilometer omdat eerder onderzoek laat zien dat 95 procent van alle leerlingen binnen deze straal naar een middelbare school gaat (Allen et al., 2016).

Het aanbod van een bepaald type brugklas wordt gedefinieerd als de verhouding tussen het aantal leerlingen dat in een woongebied naar een bepaald type brugklas gaat en het totaal aantal leerlingen in alle typen brugklassen in dat woongebied. We laten hier de brugklassen buiten beschouwing waarvoor een leerling met een vmbo gl/tl-advies niet in aanmerking komt. Voor elk type brugklas construeren we een aparte instrumentele variabele. Als het aanbod van een bepaald type brugklas in de woonomgeving van de leerling groot is, dan neemt de kans toe dat een leerling in een dergelijke brugklas terecht komt.

We maken gebruik van data van het Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs (NCO) om leerlingen in het door de overheid gefinancierde voortgezet onderwijs te volgen, specifiek het cohort dat instroomde in 2011/2012. Voor dit cohort is er informatie beschikbaar over de afstand tussen de woonadressen van leerlingen en de middelbare scholen in de omgeving. We beperken de steekproef tot leerlingen die in aanmerking komen voor vmbo gl/tl (zeventien procent van het cohort). Onze uiteindelijke steekproef bevat 31.155 leerlingen.

Resultaten

Leerlingen die in een brugklas hebben gezeten die opwaartse mobiliteit biedt, hebben een 5,7 procentpunt grotere kans om via de directe route een havo/vwo-diploma te behalen dan leerlingen die in een brugklas hebben gezeten die geen opwaartse mobiliteit toelaat (figuur 1). Er is geen statistisch significant verschil als we de brugklassen die opwaartse mobiliteit bieden, opsplitsen in dakpan- en brede brugklassen. Dit suggereert dat voornamelijk het bieden van opwaartse mobiliteit van belang is voor leerlingen op de marge en niet zozeer de blootstelling aan beter presterende klasgenoten.

Ook via de stapelroute hebben leerlingen uit een brugklas die opwaartse mobiliteit biedt een grotere kans (5,1 procentpunt) om een havo/vwo-diploma te behalen. Dit resultaat wordt waarschijnlijk verklaard door de aanwezigheid van havo/vwo-classes op scholen die brugklassen aanbieden waarbij opwaartse mobiliteit mogelijk is. Leerlingen die in een brede brugklas hebben gezeten die opwaartse

mobilititeit biedt, hebben een 5,5 procentpunt grotere kans op een havo/vwo-diploma via het stapelen van diploma's. Ook hier is het verschil tussen dakpan- en brede brugklassen niet statistisch significant.

Conclusie en implicaties

De kans dat leerlingen met een vmbo gl/tl-advies een havo/vwo-diploma behalen, neemt significant toe wanneer zij hun middelbare-schoolcarrière beginnen in een brugklas die opwaartse mobiliteit biedt. Het maakt hierbij niet uit of de leerlingen een dakpan- of brede brugklas hebben gevolgd. Het onderliggende mechanisme waarmee een gemengde brugklas de kans vergroot op een havo/vwo-diploma lijkt dus vooral de mogelijkheid te zijn die een gemengde brugklas biedt om door te stromen naar een hoger niveau. De aanwezigheid van vwo-leerlingen aan wie leerlingen met een vmbo gl/tl-advies zich kunnen optrekken, lijkt een minder grote rol te spelen.

Brugklassen die opwaartse mobiliteit bieden vergroten niet alleen de kans om via de directe route een havo/vwo-diploma te behalen, maar ook via de stapelroute. Deze bevinding kan verklaard worden door het feit dat scholen die een dergelijke brugklas aanbieden per definitie ook havo/vwo-classes hebben. Dit zou de drempel weg kunnen nemen bij leerlingen die eerst een vmbo gl/tl-diploma behalen om daarna door te stromen naar de havo.

Hoewel de bevindingen van ons onderzoek de voordelen laten zien van het aanbieden van gemengde brugklassen, komen er in de praktijk juist steeds meer categorale scholen bij (Inspectie van het Onderwijs, 2016). Dat hoeft elkaar echter niet te bijten. Brugklassen die opwaartse mobiliteit bieden, zullen met name van belang zijn voor leerlingen bij wie er nog twijfel bestaat over wat hun 'juiste' niveau is. Voor de overige leerlingen is het wellicht minder relevant. Borghans en Diris (2023) tonen zelfs dat leerlingen met een vwo-advies juist baat hebben bij vroege selectie. Naast gemengde brugklassen zouden er daarom ook categorale brugklassen kunnen bestaan voor leerlingen bij wie er geen twijfel is over het 'juiste' opleidingsniveau.

Verder toont ons onderzoek dat het al voldoende kan zijn om twee aansluitende opleidingsniveaus te combineren in plaats van drie of meer. Hiermee kunnen eventuele uitdagingen worden voorkomen die gepaard kunnen gaan bij brugklassen waarbij alle niveaus samenkomen.

Literatuur

- Allen, J., I. Bijlsma, L. Borghans en D. Poulissen (2016). *Schoolkeuzemotieven van ouders en leerlingen in het voortgezet onderwijs*. Working paper. Maastricht: Research Centre for Education and the Labour Market.
- AVS, VO-raad, MBO Raad et al. (2020) *Toekomst van ons onderwijs*. Discussiestuk, januari.
- Borghans, L. en R. Diris (2023) Voordelen latere selectie ook te bereiken binnen huidig onderwijsstelsel. *ESB*, 108(4819), 116–119.
- Brunello, G. en D. Checchi (2007) Does school tracking affect equality of opportunity? New international evidence. *Economic policy*, 22(52), 782–861.
- Brunello, G., M. Giannini en K. Ariga (2007) The optimal timing of school tracking: A general model with calibration for Germany. In: L. Woessmann en P.E. Peterson (red.), *Schools and the equal opportunity problem*. Cambridge, MA: The MIT Press, p. 129–156.
- Buchmann, C. en H. Park (2009) Stratification and the formation of expectations in highly differentiated educational systems. *Research in Social Stratification and Mobility*, 27(4), 245–267.
- Duflo, E., P. Dupas en M. Kremer (2011) Peer effects, teacher incentives, and the impact of tracking: Evidence from a randomized evaluation in Kenya. *The American Economic Review*, 101(5), 1739–1774.
- Van Elk, R., M. Van der Steeg en D. Webbink (2011). Does the timing of tracking affect higher education completion? *Economics of Education Review*, 30(5), 1009–1021.
- Hanushek, E.A. en L. Wößmann (2006) Does educational tracking affect performance and inequality? Differences-in-differences evidence across countries. *The Economic Journal*, 116, C63–C76.
- Inspectie van het Onderwijs (2016) *Staat van het Onderwijs: Onderwijsverslag 2014/2015*. Inspectie van het Onderwijs, 13 april.
- Kerr, S.P., T. Pekkarinen en R. Uusitalo (2013) School tracking and development of cognitive skills. *Journal of Labor Economics*, 31(3), 577–602.
- Mühlenweg, A.M. en P.A. Puhani (2010) The evolution of the school-entry age effect in a school tracking system. *The Journal of Human Resources*, 45(2), 407–438.
- Oakes, J. (1985) *Keeping track: How schools structure inequality*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Onderwijsraad (2021) *Later selecteren, beter differentiëren*. Onderwijsraad Adviesrapport, 20210046-1202.
- Ponzo, M. en V. Scoppa (2014) The long-lasting effects of school entry age: Evidence from Italian students. *Journal of Policy Modeling*, 36(3), 578–599.
- Scheerens, J. (2021) *Opnieuw een middenschool experiment?* Artikel op didactiefonline.nl, 4 juni.
- Schneeweis, N. en M. Zweimüller (2014) Early tracking and the misfortune of being young. *The Scandinavian Journal of Economics*, 116(2), 394–428.
- Shavit, Y. en W. Müller (2000) Vocational secondary education, tracking, and social stratification. In: M.T. Hallinan (red.), *Handbook of the sociology of education*. Boston, MA: Springer, p. 437–452.
- Werfhorst, H.G. van de (2021) Sorting or mixing? Multi-track and single-track schools and social inequalities in a differentiated educational system. *British Educational Research Journal*, 47(5), 1209–1236.

Overstromingsinformatie verandert koopgedrag van woningeigenaren

De helft van de Nederlandse bevolking woont aan de kust of onder zeeniveau, waardoor Nederland bijzonder kwetsbaar is voor overstromingen, zowel vanuit de Noordzee als door de vele rivieren. Wat is het effect van overstromingsrisico's van rivieren – en de informatievoorziening daarover – op huizenprijzen en koopgedrag?

IN HET KORT

- Woningen op overstromingsgevoelige locaties verkopen tegen hogere prijzen: de nabijheid van water heeft positieve waarde.
- Informatievoorziening heeft vooral effect op woningprijzen en gedrag als mensen zelf een overstroming hebben ervaren.
- In gebieden met een hoog risico wisselen mensen van koop naar huur na een overstroming.

DONGXIAO NIU

Postdoctoraal onderzoeker aan de Universiteit Maas-tricht (UM)

PIET

EICHHOLTZ

Hoogleraar aan de UM

NILS KOK

Hoogleraar aan de UM

Dit onderzoek is uitgevoerd als onderdeel van het project Red&Blue: Real Estate Development and Building in Low Urban Environments, gefinancierd door NWO (Grant NWA.1389.20.224).

Klimaatrisico's komen steeds dichterbij, zoals de recente overstromingen in Engeland en Duitsland wederom illustreren. Voor woningen zijn die risico's zeer relevant, niet alleen bij klimaatschokken zoals orkanen of overstromende rivieren, maar ook in het licht van langzamere veranderingen zoals de stijging van de zeespiegel.

Klimaatrisico's kunnen huizenprijzen op verschillende manieren beïnvloeden. Om te beginnen kunnen natuurrampen fysieke schade veroorzaken, waardoor de waarde van woningen kan dalen, zelfs als die schade is verzekerd. Daarnaast kunnen langzaam toenemende klimaatrisico's zoals zeespiegelstijging en kusterosie de levensvatbaarheid op de lange termijn van bepaalde locaties bedreigen, waardoor mensen wegtrekken. Daardoor dalen woningen structureel in waarde en die financiële schade is niet verzekeraar.

Klimaatrampen kunnen, net als economische schokken en andere extreme gebeurtenissen, een grote invloed hebben op menselijk gedrag en beslissingen (Hertwig et al., 2004). Een snelgroeiende literatuur toont consistent negatieve effecten van klimaatrisico's op vastgoedwaarde, zowel commercieel als residentieel. De meeste studies suggereren een korting op de huizenprijzen in gebieden die blootgesteld zijn aan klimaatrisico's (Bin en Landry, 2013; Zhang, 2016; Bernstein et al., 2019; Baldauf et al., 2020; Hino en Burke, 2021; Bakkensen en Barrage, 2022) of als men

getroffen wordt door een natuurramp (Gibson en Mullins, 2020; Yi en Choi, 2020; Pommeranz en Steininger, 2021).

Het blijft onduidelijk in hoeverre de klimaatrisicokorting de werkelijke klimaatrisico's goed weerspiegelen. Een recente studie van Hino en Burke (2021) laat zien dat huizenmarkten informatie over overstromingsrisico's nog niet volledig geprijsd hebben. Voor Nederland vinden Bosker et al. (2019) dat de huizenprijzen gemiddeld één procent lager zijn op plaatsen waar een overstromingsrisico bestaat. Weliswaar is het prijseffect wat groter voor investeerders in commercieel vastgoed (Bosker et al., 2019), maar ook voor hen is het beperkt.

Voor een land dat gezien zijn ligging door overstromingen wordt bedreigd, lijkt de beperkte risico-inprijsing vreemd, maar mogelijk kan het worden verklaard door de lange geschiedenis van strijd tegen het water in Nederland. In de loop der jaren heeft de Nederlandse overheid een geavanceerde en robuuste infrastructuur voor waterbeheer opgebouwd en een reeks beleidsmaatregelen ontwikkeld om de gevolgen van deze natuurrampen en zeespiegelstijging te beperken. Mogelijk onderschatten burgers hierdoor de risico's die ze wel degelijk lopen.

Om woningbezitters te helpen de mogelijke gevolgen van klimaatrisico's te beperken en weloverwogen beslissingen te nemen waar ze willen wonen, is het belangrijk dat ze toegang hebben tot nauwkeurige en tijdige informatie over plaatselijk voorkomende klimaatrisico's. Dat zou de kapitalisatie van deze risico's op de huizenmarkt waarschijnlijk verbeteren. Een goede illustratie daarvan is een recente studie over funderingsproblemen bij woningen als gevolg van de klimaatverandering (Hommes et al., 2023). Die laat zien dat correcte informatievoorziening grote effecten heeft op de verkoopprijzen van die woningen.

In dit artikel onderzoeken we in hoeverre overstromingsrisico's van invloed zijn op huizenprijzen, en in hoeverre informatievoorziening over de risico's effect heeft op de mate waarin bewoners, kopers en verkopers op de huizenmarkt klimaatrisico's inschatten.

Experiment in Dordrecht

We maken gebruik van een communicatiecampagne over overstromingsrisico's en een kleine overstroming in de gemeente Dordrecht. Dordrecht, een van de oudste steden van Nederland, is een middelgrote plaats met 120.000 inwoners en ligt tussen drie grote rivieren, waardoor de stad

en haar omgeving kwetsbaar zijn voor overstromingen. De stad heeft enkele van de meest catastrofale overstromingen in de geschiedenis meegemaakt, maar het oude centrum ligt net iets hoger dan de omgeving en is daardoor gespaard gebleven voor echte watersnoodrampen zoals de beruchte Sint-Elisabethsvloed in 1421. De stad heeft wel regelmatig kleinere overstromingen meegemaakt. Belangrijk is dat een deel van de stad buiten de dijkkring ligt, waardoor dit aanzienlijk kwetsbaarder is voor overstromingen. Figuur 1 geeft aan hoe dijkkring door de stad Dordrecht loopt.

Het overstromingsrisico was voor de gemeente Dordrecht aanleiding om in 2010 een gerichte voorlichtingscampagne te starten. In dat jaar begon de gemeente met het versturen van brieven naar ongeveer 3.000 adressen (met zo'n 15.000 bewoners) van woningen buiten de dijkkring (het zogenaamde buitendijkse gebied) om hen te informeren over het overstromingsrisico voor hun huis. Deze brieven bevatten informatie over de straatverhoging voor het huis, de mogelijkheid van hoogwater, aanbevolen acties in het geval van hoogwater en de beschikbare ondersteuning vanuit de gemeente voor bewoners die met overstromingsrisico's worden geconfronteerd. Naast de gerichte methode van het verspreiden van brieven heeft de gemeente Dordrecht ook sociale media ingezet – met name Facebook – om met haar burgers te communiceren over dit onderwerp.

In 2012, twee jaar na de start van de informatiecampa- gne, kreeg Dordrecht te maken met een kleine overstroming in het buitendijkse gebied in de stad, na een combinatie van harde wind en hoogwater. Het water stroomde over de rivierdempels en overspoelde laaggelegen gebieden in het buitendijkse gebied bij de rivier. Door de overstroming waren wegen en parkeerplaatsen tijdelijk niet bereikbaar. Er was waterschade in kelders en op de begane grond van getroffen woningen.

Data en methode

Om effecten op woningtransacties te meten, gebruiken we gegevens van de Nederlandse Vereniging van Makelaars. Deze dataset bevat informatie over de transactieprijs van woningen, over de snelheid van de transacties, en over woningkenmerken (bijvoorbeeld bouwjaar, woningtype, aantal kamers, de aanwezigheid van een balkon, en dergelijke), die we gebruiken om een hedonische prijsvergelijking te schatten. We hebben data voor alle woningtransacties in Dordrecht tussen 2005 en 2017 en ongeveer tien procent daarvan vond plaats in het buitendijkse gebied.

Daarnaast verzamelen we informatie op huishoudniveau van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) om inzicht te krijgen in gedragsveranderingen van lokale bewoners door de gemeentelijke informatiecampa- gne en/of de overstroming in 2012. Het dataplatform van het CBS geeft informatie over de koper en verkoper die betrokken zijn bij elke woningtransactie, zoals leeftijd, opleidingsniveau, samenstelling van het huishouden, financieel vermogen en registratieadres. Door de registratiegeschiedenis van de woning en de huiseigenaar in samenhang te volgen, kunnen we de bewoningsstatus (koop- of huurwoning) van een woning vaststellen, evenals het (lokale) migratiepa- troon van Dordtenaren.



De combinatie van een informatiecampa- gne met een daadwerkelijke overstroming biedt een unieke mogelijk- heid om de effecten van gedifferentieerde informatie over overstromingsrisico op de huizenmarkt te bestuderen. We gebruiken een *difference-in-differences*-raamwerk om ver- schillen in huizenprijsontwikkeling te onderzoeken tus- sen het buitendijkse gebied, een onbeschermd gebied waar mensen sinds 2010 overstromingsrisico-informatie ont- vingen en in 2012 een daadwerkelijke overstroming mee- maakten, en het binnendijkse gebied, waar geen informatie werd verstrekt en waar men geen directe hinder ondervond van de overstroming. Door de opzet van het regressiemodel zien we direct de effecten van de overstroming *bovenop* die van de informatiecampa- gne.

De huizenprijs meten we als de natuurlijke logaritme van de transactieprijs per vierkante meter. Het model controleert voor een uitgebreide set aan kwaliteitskenmerken van de woning (zoals omvang, leeftijd, aantal (bad)kamers, woningtype, staat van onderhoud en energiekenmerken), tijd (kwartaaldummy's) en locatie (zescijferige postcode).

Ervaring meer invloed dan waarschuwing

Tabel 1 laat zien dat woningen in het buitendijkse gebied aanvankelijk 6,5 procent duurder waren dan die in het bin- nendijkse gebied, gecorrigeerd voor alle kwaliteitsaspecten. Blijkbaar legden woningkopers meer nadruk op factoren zoals het mooie uitzicht op het water en de nabijheid van het historische stadscentrum dan op het lokale overstro- mingsrisico voordat de communicatie over de risico's begon.

De tweede kolom laat zien dat de premie van de buit- endijkse woningen met 3,2 procentpunt daalde na het begin van de informatiecampa- gne. In de derde kolom split- sen we de effecten van de informatiecampa- gne en de over- stroming uit. Daaruit blijkt dat het effect van de brief zelf niet statistisch significant is. Pas nadat er ook sprake is van een daadwerkelijke overstroming wordt de premie signifi- cant lager, met 3,4 procentpunt.

Woningprijseffecten van overstromingsinformatie TABEL 1

	Afhankelijke variabele: log (prijs/m ²)		
	Voor de brief	Alle woningen	Alle woningen
Buitendijks ¹	0,065***	0,102***	0,101***
Buitendijks x Na 2010		-0,032***	
Buitendijks x Brief ²			-0,025
Buitendijks x Overstroming ³			-0,034***
N	3.967	8.602	8.602
R ²	0,591	0,725	0,725

*** Significant op eenprocentniveau

¹ Buitendijks heeft de waarde 1 als het vastgoed buiten de dijkkring in Dordrecht ligt.

² Brief krijgt de waarde 1 als de transactie plaatsvond tussen 2010 en 2012.

³ Overstroming heeft de waarde 1 als de transactie plaatsvond na 2012.

Noot: In de regressies is gecontroleerd voor kwaliteitskenmerken van de woningen, jaar-kwartaaldummy's en postcodegebied.

Data: CBS; NVM | ESB

Prijseffect van overstroming onder verschillende kopersgroepen TABEL 2

	Afhankelijke variabele: log (prijs/m ²)					
	Buiten-dijkse kopers	Binnen-dijkse kopers	Andere kopers	Buiten-dijkse kopers	Binnen-dijkse kopers	Andere kopers
Buitendijks ¹	0,199***	0,157	-0,064	0,118***	0,157	-0,063
Buitendijks x Na 2010	-0,050***	-0,124	0,006			
Buitendijks x Brief ²				-0,025		0,069
Buitendijks x Overstroming ³				-0,055***	-0,124	0,004
N	1.387	4.852	988	1.387	4.852	988
R ²	0,78	0,71	0,81	0,73	0,71	0,81

*** Significant op eenprocentniveau

¹ Buitendijks heeft de waarde 1 als het vastgoed buiten de dijkkring in Dordrecht ligt.

² Brief krijgt de waarde 1 als de transactie plaatsvond tussen 2010 en 2012.

³ Overstroming heeft de waarde 1 als de transactie plaatsvond na 2012.

Noot: In de regressies is gecontroleerd voor kwaliteitskenmerken van de woningen, jaar-kwartaaldummy's en postcodegebied.

Data: CBS; NVM | ESB

Effect van klimaatrisico op de koop-huurbeslissing TABEL 3

	Afhankelijke variabele: aandeel huurmarkt	
Buitendijks ¹	0,031	0,030
Buitendijks x Na 2010	0,021**	
Buitendijks x Brief ²		0,014
Buitendijks x Overstroming ³		0,025***
Waarde eigen huis (log)	0,040***	0,040***
Waarde woninghypothec (log)	-0,018***	-0,018***
Onzekere beleggingen ⁴	-0,021***	-0,021***
N	14.215	14.215
R ²	0,435	0,435

/ Significant op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau

¹ Buitendijks heeft de waarde 1 als het vastgoed buiten de dijkkring in Dordrecht ligt.

² Brief krijgt de waarde 1 als de transactie plaatsvond tussen 2010 en 2012.

³ Overstroming heeft de waarde 1 als de transactie plaatsvond na 2012.

⁴ Onzekere beleggingen is de verhouding tussen beleggingen in aandelen/obligaties en het totale vermogen van het huishouden.

Noot: In de regressies is gecontroleerd voor jaar-kwartaaldummy's en postcodegebied.

Data: CBS; NVM | ESB

Het lijkt er dus op dat een schriftelijke waarschuwing minder indruk maakt dan het zelf ervaren van een overstroming, zelfs als die relatief beperkt is. Die conclusie heeft echter nuance nodig: de periode tussen de eerste brief en de overstroming is kort, zodat we daartussen slechts een kleine steekproef van woningtransacties hebben. Dat leidt tot een

onnauwkeurige schatting van het effect, hetgeen leidt tot een hogere standaardfout.

Als we de regressiecoëfficiënten van de locatie, de informatiecampagne en de overstroming bij elkaar optellen, dan is het duidelijk dat er, ondanks de informatie en de overstroming, een positief waarde-effect overblijft van het wonen buiten de dijk: de gepercipieerde kwaliteit van de locatie is blijkbaar dermate hoog dat het risico van overstroming daar niet tegenop kan.

Effecten groter bij lokale transacties

Tabel 2 geeft de resultaten voor verschillende groepen kopers. We zien de daling van de transactieprijzen in de periode na de brief vooral bij transacties met lokale, buitendijkse kopers, die de overstromingsrisicobrief ontvingen. De brieven over overstromingsrisico's werden uitsluitend verstuurd naar huiseigenaren in het risicogebied, zodat alleen de verkopers van huizen in het buitendijkse gebied op de hoogte zijn, terwijl potentiële kopers van buiten ('andere kopers' in tabel 2) niet worden geïnformeerd.. Kopers die in het risicogebied wonen, worden geclassificeerd als 'lokale' kopers, omdat ze over dezelfde overstromingsrisico-informatie beschikken als de verkopers.

Als alle andere factoren gelijk blijven, gaan transacties tussen lokale kopers en verkopers gepaard met een daling van de transactieprijzen met ongeveer 5,0 à 5,5 procent na de informatieverstrekking over overstromingen, waarbij de prijsdaling iets groter is na de overstroming in 2012. Voor kopers van buiten Dordrecht zien we geen enkel prijseffect, ook niet na de overstroming, die veel aandacht in de media heeft gekregen.

Ook verhuisgedrag aangepast

We onderzoeken verder of individuen die in het overstromingsrisicogebied wonen reageren op informatie over overstromingsrisico's door risicobepalende maatregelen te nemen. Dat kunnen ze bijvoorbeeld doen door ergens anders te gaan wonen, in Dordrecht of daarbuiten. Dat zou een mechanisme kunnen zijn achter de prijseffecten die we hierboven hebben laten zien. We gebruiken daarvoor een overlevingsanalyse van het uitwijkgedrag in het risicogebied.

De resultaten (niet opgenomen in een tabel) suggereren dat informatieverstrekking over overstromingsrisico's invloed kan hebben op het verhuisgedrag van bewoners, maar niet op alle bewoners in gelijke mate. Hogeropgeleide huishoudens zijn eerder geneigd uit het risicogebied te verhuizen. Daarnaast zijn kleinere gezinnen, risicomijdende gezinnen (zoals blijkt uit het aandeel laag-risico-beleggingen in de activa van het huishouden) en gezinnen die onroerend goed met een lagere waarde bezitten, meer geneigd om te verhuizen. Deze verhuisbewegingen moeten echter met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, aangezien ze gepaard gaan met economische en demografische factoren die met elkaar correleren, en het moeilijk is om andere factoren eruit te halen.

Een ander gedragseffect van overstromingsrisico kan liggen in de keus om een woning te kopen of juist liever te huren. In het licht van een lokaal klimaatrisico kan men huren beschouwen als een vorm van risicomanagement.

Daarom kijken we naar het effect van informatie op het percentage huizenbezitters in het getroffen gebied.

Tabel 3 laat zien dat huishoudens in het buitendijkse gebied na de start van de informatiecampagne zijn overgestapt van huiseigenaarschap naar de huurmarkt, wat resulteerde in een daling van ongeveer 3,4 procentpunt in de ratio van huiseigenaarschap. Daarbovenop zorgt het effect van de overstroming voor een verdere daling van de ratio eigenwoningbezit in risicogebieden met ongeveer 3,6 procentpunt. Dit lijkt voornamelijk voort te komen uit veranderingen in risicoperceptie. Risicomidende huishoudens die onroerend goed bezitten in gebieden met een hoog risico – en die leren over de waarschijnlijkheid van overstromingen – verminderen hun blootstelling aan huizenbezit om het mogelijke verlies door overstromingsrisico's te minimaliseren.

Conclusies

Hoewel woningen nabij rivieren overstromingsgevoelig kunnen zijn, kan de nabijheid van water initieel zorgen voor een hogere huizenprijs. Informatievoorziening van overstromingsrisico's heeft in Dordrecht aanvankelijk niet gezorgd voor statistisch significant lagere huizenprijzen, maar na een overstroming in 2012 daalde de prijspremie wel significant. Eigen ervaring lijkt dus meer betekenis te hebben dan schriftelijke waarschuwingen.

Echter, ook na de overstroming en de informatiecampagne is het netto-prijseffect van een locatie aan het water nog steeds positief. Daaruit wordt vaak de conclusie getrokken dat klimaatrisico onvoldoende geprijsd is in de woningmarkt, maar dat is iets te kort door de bocht. Wonen bij water is nu eenmaal prettig en als goed geïnformeerde consumenten de meerwaarde daarvan hoger achten dan de negatieve waarde van klimaatrisico, dan is dat aan hen.

Het gedocumenteerde effect is geconcentreerd onder lokale kopers die toegang hebben tot vergelijkbare informatie als de verkopers. Kopers van buiten lijken geen rekening te houden met het overstromingsrisico. Eenzijdige informatieverstrekking aan verkopers zal dus alleen leiden tot waardeverstoringen als de kopers stelselmatig minder informatie hebben dan de verkopers. Dit pleit voor een landelijke, uniforme informatievoorziening met betrekking tot klimaatrisico.

Het verstrekken van dergelijke informatie kan contra-intuïtief lijken voor beleidsmakers op lokaal niveau – lagere woningprijzen betekenen lagere belastinginkomsten en daarmee beperktere financiering voor programma's ter beperking van het klimaatrisico. Wat dat betreft biedt de aanpak in de Verenigde Staten een interessant perspectief: de Federal Emergency Management Agency levert voor het hele land gedetailleerde overstromingskaarten en andere informatie om beter inzicht te krijgen in de lokale blootstelling aan overstromingsrisico's. Zo'n landelijke uniforme aanpak zou voor Nederland ook een goed idee zijn.

Literatuur

- Bakkensen, L.A. en L. Barrage (2022) Going underwater? Flood risk belief heterogeneity and coastal home price dynamics. *The Review of Financial Studies*, 35(8), 3666–3709.
- Baldauf, M., L. Garlappi en C. Yannelis (2020) Does climate change affect real estate prices? Only if you believe in it. *The Review of Financial Studies*, 33(3), 1256–1295.
- Bernstein, A., M.T. Gustafson en R. Lewis (2019) Disaster on the horizon: The price effect of sea level rise. *Journal of Financial Economics*, 134(2), 253–272.
- Bin, O. en C.E. Landry (2013) Changes in implicit flood risk premiums: Empirical evidence from the housing market. *Journal of Environmental Economics and Management*, 65(3), 361–376.
- Bosker, M., H. Garretsen, G. Marlet en C. van Woerkens (2019) Nether Lands: Evidence on the price and perception of rare natural disasters. *Journal of the European Economic Association*, 17(2), 413–453.
- Gibson, M. en J.T. Mullins (2020) Climate risk and beliefs in New York floodplains. *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, 7(6), 1069–1111.
- Hertwig, R., G. Barron, E.U. Weber en I. Erev (2004) Decisions from experience and the effect of rare events in risky choice. *Psychological Science*, 15(8), 534–539.
- Hino, M. en M. Burke (2021) The effect of information about climate risk on property values. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(17), e2003374118.
- Hommel, S., S. Phippen, J. van Reeken-van Wee et al. (2023) Gemelde funderingsschade leidt tot forse prijskorting bij woningverkoop. *ESB*, 108(4819), 136–139.
- Niu, D., P. Eichholtz en N. Kok (2023) *Asymmetric information provision and flood risk salience*. Center for Real Estate Working Paper, 23/20. Te vinden op papers.ssrn.com.
- Pommeranz, C. en B.I. Steininger (2021) What drives the premium for energy-efficient apartments – green awareness or purchasing power? *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, 62(2), 220–241.
- Yi, D. en H. Choi (2020) Housing market response to new flood risk information and the impact on poor tenant. *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, 61(1), 55–79.
- Zhang, L. (2016) Flood hazards impact on neighborhood house prices: A spatial quantile regression analysis. *Regional Science and Urban Economics*, 60, 12–19.

Doorbraak natuurvriendelijk tuinieren vergt meer dan bewustwording

Tuinen zijn meer dan een hobby, want ze bieden aan veel planten en dieren een schaarse habitat, en bevorderen daarmee de biodiversiteit. Inzichten uit de gedragseconomie leren dat initiatieven gericht op natuurvriendelijk tuinieren vaak stuiten op de sociale norm van 'een nette tuin'. Maar daar valt wat aan te doen.

IN HET KORT

- Een nette tuin geeft een signaal van sociale aangepastheid, maar zit de voor biodiversiteit gewenste verwildering in de weg.
- Veel mensen denken dat een 'aangeharkte tuin' sociaal gewenst is, terwijl ze daar zelf anders over denken.

BEN VOLLAARD

Universitair hoofd-
docent aan Tilburg
University

De typische tuin in Nederland is netjes en overzichtelijk. Niet al te grote bomen, geen dicht opeen staande hoge struiken en bomen, geen afgevallen takken en bladeren. Naast veel stenen zien we vaak kort gemaaid gras, een kleine, vers geschofelde border, en in vorm gesnoeide struikjes en boompjes (Kullberg, 2016; Van Loon et al., 2019).

De typische tuin ziet er netjes uit, maar is een ramp voor de biodiversiteit. Voor veel planten en dieren zijn tuinen namelijk een belangrijk toevluchtsoord. Zij hebben weinig te zoeken in de landbouwgebieden buiten de bebouwde kom – dichtgereden land met monocultuur vol bestrijdingsmiddelen – en ze hebben ook steeds minder aan natuurgebieden vanwege vergrassing en verdroging (CLO, 2020a; 2020b). De gemiddelde tuin is weliswaar klein (130 vierkante meter, volgens het CBS), maar bij elkaar beslaan de vijf miljoen tuinen in Nederland een oppervlakte ter grootte van de helft van het IJsselmeer.

Voor in het oog springende zaken, zoals een voor de deur geparkeerde auto, weten we dat sociale normen een belangrijke rol spelen (Frank, 2001). Een dure auto geeft bijvoorbeeld het signaal dat iemand voldoet aan de verwachtingen van anderen, want diegene is maatschappelijk succesvol. Zo conformeert men zich aan de norm.

In dit artikel laat ik aan de hand van inzichten uit de gedragseconomie zien dat soortgelijke sociale normen een rol spelen bij hoe we met de tuin omgaan. Met deze blik is het te begrijpen dat veel tuinbezitters best natuurvriendelijk willen tuinieren, maar dat toch niet doen.

Buurten hebben sociale regels

In een dichtbevolkt land als Nederland heeft veel van wat we doen binnen de straat of buurt (ongevraagde) effecten voor anderen. Die effecten kunnen negatief zijn, denk aan geluidsoverlast van de burens, maar ook positief, denk aan de buurvrouw die een pakketje aanneemt als we niet thuis zijn. Buurbewoners zijn onderdeel van een groep en zijn op velerlei manieren van elkaar afhankelijk – of ze dat nu willen op niet.

Om deze onderlinge interactie in goede banen te leiden, ontstaan er vaak ongeschreven regels over hoe zich te gedragen (Young, 2015). Hoe laat moet de muziek zacht, hoe lang mag de caravan in de straat blijven staan, enzovoort. Hiervan afwijken is 'een ongewis avontuur'. Daarmee plaatst iemand zichzelf immers buiten de groep. Dat is niet zonder consequenties, omdat sociale druk de drijvende kracht is achter deze normen. Het kan zijn dat de burens niet langer pakketjes voor een ander aannemen of dat zij niet langer rekening houden met geluidsoverlast. Sociale normen zijn, dankzij de mogelijkheid van straffen en natuurlijk ook van belonen, zelfversterkend.

Nette tuin geeft signaal

De sociale druk binnen een buurt beïnvloedt een tuin op twee manieren. Allereerst kan de inrichting van de tuin directe invloed hebben op de burens. Een grote boom die overal bovenuit steekt kan bijvoorbeeld de zon wegnemen bij de burens. Op dit punt zijn sommige normen zelfs in de wet vastgelegd. Zo moet volgens de wet een boom minimaal twee meter van de erfgrans staan (art. 5:42 BW).

De sociale norm beïnvloedt de tuin ook op een subtielere manier (Vollaard, 2023). Omdat naleving van sociale normen belangrijk is voor mensen die dicht op elkaar wonen, krijgt de *indruk geven* van sociale aangepastheid ook zijn waarde. Indruk geven doen we met de 'buitenkant', onze kleren, de voor het huis geparkeerde auto, maar ook met onze tuin. De tuin, vooral aan de straatzijde, is bij uitstek datgene wat zichtbaar is voor de burens. Een verzorgde tuin geeft een signaal: het maakt mij uit welke indruk ik achterlaat. Een verwilderde tuin kan, volledig onbedoeld, het signaal geven: het maakt mij niet uit welke indruk ik achterlaat, ik speel níét volgens de regels. Een nette tuin is dus te zien als een signaal dat iemand onderdeel is van de groep.

Vanuit dit sociale perspectief is het goed te begrijpen waarom we zo veel tegels zien in tuinen. Tegels zijn een

makkelijke manier om een verzorgde indruk te wekken, zonder al het werk dat bij het verzorgen van groen komt kijken. Vanwege sociale druk kiezen mensen die weinig tijd voor de tuin kunnen of willen vrijmaken – en dat is een grote groep (Linssen, 2011) – eerder voor tegels dan voor een zekere mate van verwildering.

Sociale normen niet zo streng als gedacht

Aantonen dat een nette tuin mede is ingegeven door de sociale norm is niet eenvoudig. Sociale normen zijn ongeschreven regels, en het onderscheid tussen voorkeuren en gewenst gedrag is niet eenvoudig te maken. Nabijgelegen tuinen kunnen om allerlei andere redenen dan de sociale norm op elkaar lijken; denk bijvoorbeeld aan het type woning of de grondsoort. Toch zijn er wel aanwijzingen dat sociale normen een rol spelen. Dat komt allereerst duidelijk naar voren in enquêtes onder tuinbezitters.

Samen met het dagblad *NRC* heb ik motieven en overtuigingen van duizenden tuinbezitters onderzocht in het vorig jaar afgeronde project 'De Wilde Tuin'. Deelnemers aan dit project lieten een jaar lang een klein gedeelte van hun tuin verwilderen en deelden hun ervaringen. Uit een enquête onder de deelnemers bij aanvang van het project blijkt dat zij verwachten dat bijna alle burens wilder tuinieren afkeuren – én dat zij zichzelf een uitzondering achten (NRC, 2022). De typische deelnemer denkt dat bijna vier van de vijf burens het afkeuren als we bladeren en takken laten liggen en onkruid laten woekeren. Zelf vindt driekwart dat gevallen blad en takken in de tuin kunnen blijven liggen; en de helft heeft geen probleem met onkruid in de tuin. Ook gelooft twee derde niet dat een niet-aangeharkte tuin ten koste gaat van het aanzien van de straat.

Hiermee is duidelijk dat een 'aangeharkte tuin' als gewenst wordt ervaren en dat persoonlijke voorkeuren hiervan kunnen afwijken. De meeste deelnemers zeggen in het kader van het project voor het eerst de teugels meer te laten vieren in de tuin. Dit suggereert dat zij zich tot dan toe conformeerden aan die sociale norm.

Een laboratoriumexperiment (Nassauer et al., 2009) onder 500 huiseigenaren bevestigt dat de tuinvoorkeuren beïnvloed worden door de omgeving. Deelnemers kozen eerst hun ideale huis op een website, en kregen daarna foto's van verschillende tuinen bij naburige huizen te zien: conventionele, natuurvriendelijke, of een mix. Hun voorkeur hing af van de getoonde tuinstijl in de buurt. Dit suggereert dat tuinvoorkeuren niet alleen persoonlijk zijn, maar ook sterk beïnvloed worden door wat in de straat gebruikelijk is.

Beleidsimplicaties

Veel initiatieven om tuinen te 'vergroenen' richten zich op een grotere bewustwording van het belang van wilder tuinieren voor plant en dier. Denk aan campagnes als 'Week van de Groene Tuin' (duurzame tips) en 'Maai Mei Niet' (in mei je gazon niet maaien). De veronderstelling is dat als mensen eenmaal weten wat goed is – de zogenoemde injunctieve norm: gebruik geen bestrijdingsmiddelen, maai minder vaak, enzovoort – ze daar ook naar handelen.

Maar men wil misschien wel een groene tuin, maar handelt men daar niet naar om de afkeuring van burens te voorkomen (Knapp et al., 2020). Mensen gaan dan dus

voorbij aan de injunctieve norm en conformeren zich aan de descriptieve norm: dat wat de meeste mensen doen (Cialdini et al., 1990).

Een veelbelovende beleidsoplossing die niet voorbijgaat aan de signaalfunctie van een nette tuin is om buurtbewoners met elkaar in gesprek te brengen over dit onderwerp. Goede kans dat de burens er minder strak in zitten dan gedacht. In andere contexten blijkt namelijk dat mensen het belang dat anderen hechten aan een strikte naleving van de sociale norm snel te hoog inschatten (Borsary en Carey, 2001, Bursztyn et al., 2020). Daardoor mijden zij ook het onderwerp in gesprekken; afkeuring lijkt immers verzekerd. Een organisatie als IVN Natuureducatie kan een buurtvereniging helpen om dit gesprek te hebben. Wellicht is dat al genoeg om de schroom weg te nemen van huishoudens die een wat natuurvriendelijker tuin willen.

Tegelijk kan het gemotiveerde tuinbezitters helpen om te laten zien hoe de indruk van een verzorgde buitenruimte met een zekere mate van verwildering is te combineren. Want dat kán. Zolang verwilderen is ingekaderd door een pad, gemaaide rand of haag, kan het geheel toch verzorgd ogen. Deze 'omlijsting' is wat Nassauer (1995) *cues to care* noemt, 'signalen van verzorging'. Voor het delen van ontwerpideeën over deze inkadering kunnen communicatiecampagnes wellicht wel een verschil maken, vooral als ze onderdeel zijn van buurtbijeekkomsten.

Een belangrijk bijkomend voordeel van een tuin met wilde stukken is dat die minder onderhoud vergt dan een geheel nette tuin. Ook de grote groep mensen met weinig tijd voor de tuin kan op deze manier bijdragen aan meer habitat voor plant en dier.

Literatuur

- Borsary, B. en K.B. Carey (2001) Peer influences on college drinking: A review of the research. *Journal of Substance Abuse*, 13(4), 391–424.
- Bursztyn, L., A.L. González en D. Yanagizawa-Drott (2020) Misperceived social norms: Women working outside the home in Saudi Arabia. *The American Economic Review*, 110(10), 2997–3029.
- Cialdini, R.B., R.R. Reno en C.A. Kallgren (1990) A focus theory of normative conduct: Recycling the concept of norms to reduce littering in public places. *Journal of Personality and Social Psychology*, 58(6), 1015–1026.
- CLO (2020a) *Biodiversiteit: fauna van het agrarisch gebied, 1990–2021*. Compendium voor de Leefomgeving.
- CLO (2020b) *Fauna van natuurgebieden op land, 1990–2021*. Compendium voor de Leefomgeving.
- Frank, R.H. (2001) *Luxury fever: Why money fails to satisfy in an era of excess*. New York: Simon and Schuster.
- Knapp, J.L., B.B. Phillips, J. Clements et al. (2021) Socio-psychological factors, beyond knowledge, predict people's engagement in pollinator conservation. *People and Nature*, 3(1), 204–220.
- Kullberg, J. (2016) *Tussen groen en grijs: Een verkenning van tuinen en tuinieren in Nederland*. Sociaal en Cultureel Planbureau Publicatie, 7 juli.
- Linssen, V. (2011) *Tuinbeleving 2011: Een segmentatie van de Nederlandse tuinbezitter*. Productschap Tuinbouw Publicatie, 2011/46. Te vinden op edepot.wur.nl.
- Loon, L. van, M. de Raad, F. ten Have et al. (2019) *Nederlandse tuin kan bijna drie keer groener*. Deloitte/CAS, 10 oktober.
- Nassauer, J.I. (1995) Messy ecosystems, orderly frames. *Landscape Journal*, 14(2), 161–170.
- Nassauer, J.I., Z. Wang en E. Dayrell (2009) What will the neighbors think? Cultural norms and ecological design. *Landscape and Urban Planning*, 92(3–4), 282–292.
- NRC (2022) *De Wilde Tuin gaat van start*. De Wilde Tuin Nieuwsbrief nr. 1, 8 maart. Te vinden op bit.ly/49XcyQ5.
- Vollaard, B. (2023) Wild tuinieren in een dichtbevolkt land. *Waardenwerk*, 92(7), 78–85.
- Young, H.P. (2015) The evolution of social norms. *Annual Review of Economics*, 7, 359–387.

Afschudden ideologische veren PvdA mede dankzij Tinbergen

Ondanks de status van Jan Tinbergen als prominent PvdA-econoom, had hij weinig keynesiaanse denkbeelden. Mede door de invloed van Tinbergen heeft het keynesianisme in Nederland weinig voet aan de grond gekregen, waardoor er in Nederland weinig tegenwicht was tegen de latere neoliberale golf.

IN HET KORT

- Tinbergen was resoluut tegenstander van begrotingstekorten, ook in tijden van economische krimp.
- De PvdA-prominent was tevens voorstander van loonmatiging om werkloosheid te bestrijden.

ALFRED KLEINKNECHT

Emeritus hoogleraar aan de Technische Universiteit Delft en gasthoogleraar aan Kwansai Gakuin University (Japan)

In Nederland heeft men altijd weer de neiging om economische problemen te willen oplossen met nogal anti-keynesiaanse recepten. Een recent voorbeeld is de oproep van de Studiegroep Begrotingsruimte om uitgerekend in de huidige periode van zwakke groei te bezuinigen; en dit terwijl de Nederlandse staatsschuld ver beneden de EU-norm én het gemiddelde in de EU ligt.

Een ander voorbeeld is het pleidooi van Klaas Knot, president van De Nederlandsche Bank in mei vorig jaar in het tv-programma Buitenhof voor een gematigde loonontwikkeling. Dit is curieus, want een (arbeids)markt met een krap aanbod en een ruime vraag vergt prijsverhogingen. En in 2022 vond al een sterke loonmatiging plaats: de plotseling opkomende inflatie verraste de vakbonden dermate dat hun nominale looneisen de inflatie niet meer konden bijbenen. Moet daar nu nog een extra loonmatigingsronde overheen, tegen de marktlogica in? Het voorspelbare resultaat is dat werkgevers straks nog langer in de rij staan met onvervulbare vacatures.

Ook toen Jeroen Dijsselbloem als voorzitter van de Eurogroep klakkeloos Duits ordo-liberaal beleid uitvoerde waarmee (onnodig) zware schade is toegevoegd aan de Griekse economie, waren relativiserende keynesiaanse tegengeluiden met een lantaarntje te zoeken.

Het gebrek aan keynesiaans denken nu komt waarschijnlijk doordat er in Nederland historisch gezien slechts een bescheiden rol voor het keynesianisme was weggelegd. Dit kwam niet alleen door de opkomst van de aanbodeconomie (oftewel het neoliberalisme; Mellink en

Oudenampsen (2022)). Het had waarschijnlijk ook te maken met de tweeslachtige houding tegenover het keynesianisme van veel naoorlogse economen, waaronder Jan Tinbergen, zo stel ik in deze bijdrage.

De zuinigheid van Tinbergen

Tinbergen (Nobelprijs 1969) stond bekend als links econoom en PvdA-lid en was een autoriteit met een ongeëvenaarde invloed op het economisch beleid.

De recente Tinbergen-biografie van Erwin Dekker (2021) maakt duidelijk dat Tinbergen zelf veel heeft gedaan om de traditie van anti-keynesiaanse zuinigheid in het Nederlandse beleid te verankeren. Dit terwijl velen op het eerste gezicht zouden denken dat Tinbergen een grote affiniteit met het keynesianisme zou hebben gehad, gegeven zijn inspanningen om in de crisis van de jaren dertig een groot werkverschaffingsprogramma (*Plan van de Arbeid*) in Nederland op te zetten – een project dat lijkt op *keynesianisme avant la lettre*. Maar Dekkers biografie geeft tal van aanwijzingen dat Tinbergen helemaal niet zo keynesiaans dacht.

Zo pleitte Tinbergen nooit voor begrotingstekorten (Dekker, 2021). Ook zijn *Plan van de Arbeid* was zo doorgerekend dat er geen begrotingstekorten zouden ontstaan – en dit midden in de crisis van de jaren dertig. In een keynesiaans perspectief zijn in tijden van zware crises begrotingstekorten juist hard nodig. Want als de private sector te veel spaart, dan moet de publieke sector het tegendeel doen: schulden maken. Maar helaas heeft men in calvinistisch Nederland de neiging om schulden als iets zondigs te ervaren. Niet toevallig wordt rente op staatsschuld in de Miljoenennota wel eens als ‘zondegeld’ aangeduid.

Uit Dekkers biografie blijkt ook Tinbergens obsessie met sparen; het streven naar hoge spaarquotes was voor Tinbergen in principe altijd ‘goed’, terwijl uit keynesiaans oogpunt sparen tijdens recessies juist een euvel is. Volgens Dekker geloofde Tinbergen zelfs niet in de keynesiaanse inkomensvermenigvuldiger die de verwachting wettigt dat met krediet gefinancierde extra staatsuitgaven zichzelf (ten minste gedeeltelijk) terugverdienen via hogere groei en belastingopbrengsten.

Tinbergen zelf had overigens een uitermate zuinige en ascetische leefstijl waar Dekker herhaaldelijk naar verwijst (“geen drank, geen tabak, geen auto ...”). Zelf viel me in briefwisselingen met Tinbergen op dat hij aan het einde van zijn brieven het nog onbeschreven stuk papier altijd

sterk en sociaal



PvdA

afknipte. Dit kon nog voor andere doeleinden worden gebruikt. En, wie weet, scheelde het porto.

Aanhanger loonmatiging

Verder maakt Dekkers biografie duidelijk dat Tinbergen een resoluut aanhanger was van de geleide loonpolitiek (met andere woorden: loonmatiging), terwijl een beetje keynesiaan zou pleiten voor loonsverhogingen die gelijk op gaan met de inflatie plus de groei van de arbeidsproductiviteit. Het blijkt dat Tinbergen een deel van de hoge werkloosheid van de jaren dertig aan 'te hoge lonen' toeschreef: een typisch neoklassieke diagnose.

Dekker maakt ons erop attent dat Tinbergen tevens bang was voor 'rationalisatie': werkloosheid door een (te) snelle stijging van de arbeidsproductiviteit als gevolg van loonstijgingen.

Deze rationalisatiegedachte zou later terugkomen in het jaargangenmodellen van het Centraal Planbureau (Den Hartog en Tjan, 1974) en is veelvuldig gebruikt om de vakbonden tot loonmatiging over te halen. De kern van het jaargangenmodel is dat de lonen het tempo beïnvloeden waarmee oudere jaargangen van investeringsgoederen worden vervangen door nieuwe en productievere jaargangen. Bij stijgende lonen zal deze vervanging sneller gaan dan bij een gematigde loonontwikkeling. Het argument is dan dat door de lonen te matigen er banen kunnen worden behouden omdat bedrijven langer door kunnen met hun machines van oude (lager-productieve) jaargangen.

Directe consequentie van de poging om banen te behouden door de rationalisatie te vertragen is echter dat ook de productiviteitsgroei wordt belemmerd. Dat kan verklaren waarom de Nederlandse arbeidsproductiviteit stelselmatig langzamer groeide dan het EU-gemiddelde (Kleinknecht, 2019).

Het resultaat was een vicieuze cirkel: de lage productiviteitsgroei reduceerde de groei van de koek die jaarlijks tussen arbeid, kapitaal en overheid verdeeld kon worden – en dit verhoogde dan weer de druk tot hernieuwde loonmatiging en bezuinigingen op de overheidsbegroting. Zo zegevierde altijd weer opnieuw de Hollandse zuinigheid waar Tinbergen geen moeite mee had.

Weinig tegenwicht tegen neoliberale golf

De invloedrijke econoom en PvdA-prominent Tinbergen had dus een ambivalente houding ten aanzien van het keynesiaanisme. Dat kan verklaren waarom Nederlandse middenpartijen als de PvdA later, bij gebrek aan een keynesiaanse fundering, meedeinden met de neoliberale golf. Zo schudde Kok zijn ideologische veren af, en zijn de WAO, de sociale werkplaatsen en andere linkse kroonjuwelen gesneuveld onder (soms schoorvoetende) medewerking van de PvdA.

Met deze weinig keynesiaanse maatregelen heeft men het vertrouwen van de klassieke achterban verkwanseld, met de bekende electorale gevolgen voor de PvdA en andere middenpartijen. Zo is Tinbergens PvdA in haar typisch Nederlandse zoektocht naar draagvlak en compromis – *zonder* een heldere theoretische stip aan de horizon – uiteindelijk ver van haar ideologische kern en van haar achterban afgedreven.

Literatuur

Dekker, E. (2021) *Jan Tinbergen*. Amsterdam: Boom.

Hartog, H. den, en H.S. Tjan (1974) *Investeringen, lonen, prijzen en arbeidsplaatsen: een jaargangenmodel met vaste coëfficiënten voor Nederland*. CPB Occasional Paper, 2.

Kleinknecht, A. (2019) *De neoklassieke econoom kan de productiviteitscrisis niet verklaren*. ESB, 104(4778), 472–475.

Mellink, B. en M. Oudenampsen (2022) *Neoliberalisme*. Amsterdam: Boom.

Bij financiële apps weegt de gebruiker de voordelen en risico's wel degelijk af

De meeste mensen zeggen privacy belangrijk te vinden, maar lijken hun persoonlijke data toch gemakkelijk te delen. Dit wordt de 'privacyparadox' genoemd. Maar is deze paradox ook zichtbaar in het gebruik van financiële apps?

IN HET KORT

- Wetgeving en marktontwikkelingen bevorderen het gebruik van financiële klantdata door derde partijen die apps aanbieden.
- Er kleven risico's aan datadelen, maar in de praktijk blijken consumenten deze risico's bewust af te wegen tegen de voordelen.

HANS BRITS

Senior beleidsmedewerker bij De Nederlandsche Bank (DNB)

NICOLE JONKER

Senior beleidsmedewerker bij DNB

Toepassingen op de telefoon maken ons leven gemakkelijk, en ook voor financiële zaken zijn er steeds meer apps beschikbaar. Vaak maken die toepassingen gebruik van onze persoonlijke gegevens. Technologie maakt het steeds makkelijker om data te delen, en regelgeving verplicht aanbieders van financiële producten aan derde partijen toegang te bieden, met expliciete toestemming van de gebruiker. Dit gebeurt al voor de gegevens van de betaalrekening, op grond van de Europese Richtlijn betalingsdiensten (PSD2). En in juni 2023 heeft de Europese Commissie een voorstel ingediend voor een kader voor toegang tot financiële gegevens ('FIDA'), dat niet alleen banken, maar ook andere financiële instellingen gaat verplichten derde partijen ook toegang te geven tot andere financiële data, zoals spaar- en beleggingsrekeningen, verzekeringen en pensioengegevens.

Technologie en regelgeving kunnen het aanbod bevorderen van nieuwe innovatieve diensten, waarbij gebruik wordt gemaakt van persoonlijke financiële gegevens. Maar data delen met derden brengt ook altijd een zeker risico met zich mee.

Een zorgpunt is dat consumenten aangeven privacy en gegevensbescherming belangrijk te vinden, maar tegelijkertijd vrij gemakkelijk persoonlijke gegevens lijken te delen. Er kan dan sprake zijn van een discrepantie tussen hun privacyvoorkeuren en hun daadwerkelijke gedrag. Dit fenomeen staat bekend als de 'privacyparadox', en komt vaak terug in wetenschappelijke analyses van het gebruik van data (Acquisti et al., 2016; Carrière-Swallow en Haksar, 2019). Als dit ook met financiële gegevens gebeurt, is dit

extra zorgelijk omdat datamisbruik tot financiële schade kan leiden, bijvoorbeeld door fraude, en mogelijk ook tot verminderd vertrouwen van het publiek in financiële instellingen. In deze bijdrage bekijken we of de privacyparadox ook opgaat voor financiële apps in Nederland.

Privacyparadox beperkt zichtbaar

De Nederlandsche Bank heeft in november 2022 een enquête gehouden onder 2.465 respondenten van het CentERpanel naar hun gebruik van financiële apps (Brits en Jonker, 2023). Er is gekeken naar het gebruik van financiële-informatieapps die financiële gegevens gebruiken voor het bieden van overzichten van inkomsten en uitgaven (digitale huishoudboekjes), of bij de aanvraag van leningen, huurcontracten en dergelijke. Ook is gekeken naar apps waarmee je kan betalen, zoals Apple Pay en Google Pay.

Consumenten maken nog maar mondjesmaat gebruik van financiële-informatieapps (figuur 1). Betaalapps zijn wel redelijk populair. Het gebruik van apps is in het algemeen het hoogst onder personen die er veel vertrouwen in hebben dat organisaties goed met hun data omgaan ('privacyonbezorgden'). Personen die hierover meer dan gemiddeld zorgen hebben ('privacyfundamentalisten') gebruiken apps het minst.

In het onderzoek is aan consumenten gevraagd hoe ze de voordelen van het gebruik waardeerden. Ook is gevraagd naar de ernst van de privacyrisico's die zij zien bij het delen van hun financiële gegevens, en de kans dat zo'n risico bewaarheid wordt. Risico's betreffen bijvoorbeeld het gebruik voor iets anders dan waar toestemming voor is gegeven, gebruik voor advertentiedoeleinden of het in handen komen bij andere partijen. De consumenten zijn ingedeeld in groepen die grote voordelen zien in het gebruik van een app of juist weinig, en groepen die hoge risico's zien of juist niet (tabel 1).

Het blijkt dat onder de consumenten die apps gebruiken, de groep die grote voordelen en lage risico's ziet verreweg het grootste is. Slechts een klein percentage gebruikt apps terwijl men de voordelen relatief klein acht en de risico's relatief hoog. Met andere woorden: de privacyparadox is wel waarneembaar, maar betreft een klein deel van de consumenten. Onder de consumenten die geen gebruiker zijn, is wel een wat grotere groep die de apps niet gebruikt maar toch de voordelen hoog inschat en de risico's laag. Dit

geldt vooral voor de financiële-informatieapps. Een mogelijke verklaring voor het niet-gebruik ondanks de verwachte voordelen is dat deze apps nog niet zo heel lang op de markt zijn en daardoor nog relatief onbekend zijn.

Voordelen, risico's en vertrouwen

Om de factoren die het appgebruik van consumenten beïnvloeden inzichtelijk te maken, hebben we een probit-regressieanalyse uitgevoerd (tabel 2). De afhankelijke variabelen zijn gelijk aan één als een respondent gebruikmaakt van een financiële-informatieapp of mobiele betaalapp, en nul als dit niet het geval is.

Hoe groter de voordelen van een app – in termen van hoe nuttig en plezierig consumenten het gebruik ervan vinden – des te groter de kans dat zij besluiten om een dergelijke app daadwerkelijk te gaan gebruiken. De invloed van voordelen is het grootst bij de mobiele betaalapps en het kleinst bij de financiële-informatieapps. Mogelijk speelt bij financiële-informatieapps dat ze nog niet zo lang op de markt zijn, en veel consumenten niet op de hoogte zijn van de mogelijkheden ervan. Ook kan het zijn dat de mogelijkheden onvoldoende aansluiten op klantbehoeften.

Hoe privacygevoeliger consumenten de persoonlijke data vinden die zij moeten delen, des te lager de kans dat zij een bepaalde app gebruiken. De kans dat men verwacht zelf slachtoffer te kunnen worden van ongeoorloofd gebruik van persoonlijke data heeft ook een sterk drukkend effect op het appgebruik. De ernst van de impact van zulke gebeurtenissen op iemands privacy heeft echter geen negatief effect op appgebruik.

Daarnaast kan het vertrouwen in appaanbieders belangrijk zijn. Hoe meer vertrouwen consumenten hebben dat deze bedrijven goed en betrouwbaar omgaan met klantgegevens, des te groter de kans dat zij een bepaald type app gebruiken. Dit effect is zichtbaar bij mobiele betaalapps, maar (nog) niet bij financiële-informatieapps.

Conclusie en implicaties

Consumenten maken bewuste keuzes. Zowel de 'privacyfundamentalisten', de 'privacypragmatici' als de 'privacyonbezorgden' wegen voordelen en risico's van appgebruik af. Ze verschillen vooral in hoe groot ze de voordelen en privacyrisico's inschatten.

Om de consumenten in staat te stellen de keuzes adequaat te maken, is informatieverstrekking van belang. Toekomstige wetgeving maakt het mogelijk dat veel meer financiële gegevens beschikbaar komen voor aanbieders van financiële-informatieapps. Het is van groot belang dat consumenten goed geïnformeerd worden over de mogelijkheden van apps, en over de risico's van appgebruik. Zowel aanbieders van apps, consumentenorganisaties als financiële toezichthouders hebben hier een rol, en het is een belangrijk aandachtspunt voor toekomstige regulering.

Literatuur

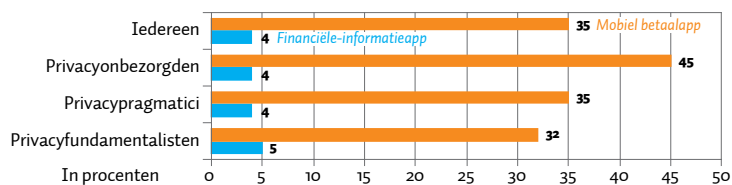
Acquisti, A., C. Taylor en L. Wagman (2016) The economics of privacy. *Journal of Economic Literature*, 54(2), 442–492.

Brits, H. en N. Jonker (2023) The use of financial apps: Privacy paradox or privacy calculus? DNB Working Paper, 794.

Carrière-Swallow, Y. en V. Haksar (2019) The economics and implications of data: An integrated perspective. IMF Strategy, Policy and Review Department, 19/16.

Mobiele betaalapps veel populairder dan financiële-informatieapps

FIGUUR 1



Data: CentERpanel | ESB

Aandeel consumenten dat app gebruikt, naar risicoperceptie en verwachte voordelen

TABEL 1

	Gebruikers		Niet-gebruikers	
	Laag risico	Hoog risico	Laag risico	Hoog risico
Financiële informatie				
Grote voordelen	69%	12%	28%	19%
Kleine voordelen	12%	7%	22%	31%
Mobiele betalingen				
Grote voordelen	49%	23%	12%	13%
Kleine voordelen	18%	10%	29%	46%

■ Privacyparadox ■ Rationeel gebruik/niet-gebruik

Data: CentERpanel | ESB

Regressieresultaten: Gebruik financiële apps door consumenten

TABEL 2

2a. Financiële-informatieapps	
Verwachte voordelen	0,04***
Kans slachtoffer data-incident	-0,02***
Impact data-incident op privacy	0,01
Privacygevoeligheid data	-0,02*
Vertrouwen app-providers	0,00
N	2.246
2b. Mobiele betaalapps	
Verwachte voordelen	0,11***
Kans slachtoffer data-incident	-0,09***
Impact data-incident op privacy	0,03***
Privacygevoeligheid data	-0,09***
Vertrouwen app-providers	0,06***
N	2.112

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

Noot: De coëfficiënten geven de marginale effecten in procentpunten. De modellen zijn gecontroleerd voor demografische factoren, alsmede voor de algemene privacyhouding van respondenten.

ESB

Hoofdlijnenakkoord mist structurele groeiplannen terwijl schuld oploopt

Het recent gepresenteerde hoofdlijnenakkoord verhoogt de overheidsschuld op de lange termijn. Het vrijgemaakte geld wordt niet gebruikt om het groeipotentieel te verhogen of tijdelijke maatschappelijke problemen aan te pakken.

IN HET KORT

- Het overheidstekort van het hoofdlijnenakkoord is lastig te rechtvaardigen.
- Door een nieuwe begrotingsregel, automatische bezuinigen bij een tekort van drie procent, lijkt een begrotingscrisis ingeboekt.
- De plannen uit het hoofdlijnenakkoord lijken te botsen met de nieuwe Europese begrotingsregels.

JASPER H. VAN DIJK

Onderzoeksleider bij het Instituut voor Publieke Economie (IPE)

VINZENZ ZIESEMER

Directeur bij het IPE

Een oplopende staatsschuld legt een risico neer bij toekomstige kabinetten. Hierdoor neemt de kans dat zij moeten ingrijpen als het tegenzit toe. Omdat onder de huidige begroting van Rutte IV de overheidsschuld sterk opliep (CPB, 2024a), was in de aanloop naar de kabinetsformatie de verwachting dat er bezuinigingen of belastingverhogingen zouden komen. De onderhandelaars benadrukten de noodzaak hiertoe, ze schreven dat het “van belang [is] om schulden niet oneindig door te schuiven naar toekomstige generaties” (HLA, 2024, p. 25). In dit artikel analyseren we het effect op de staatsschuld van het hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB.

Hogere overheidsschuld

In figuur 1 voorspellen wij de schuldoploop met de plannen uit het hoofdlijnenakkoord ten opzichte van het basispad. In tegenstelling tot de doorrekening van het CPB (2024b) ramen wij de overheidsschuld tot 2060, in plaats van tot 2028. Wij gebruiken hiervoor het structurele tekort (oftewel het EMU-saldo geschoond voor de conjunctuur) uit 2028. Dit is volgens de CPB-doorrekening van het hoofdlijnenakkoord 2,2 procent in 2028. Om de schuldoploop te vergelijken met de plannen uit het kabinet-Rutte IV tonen we ook het structurele tekort uit het basispad van het CPB. Dit is volgens het CPB 2,7 procent in 2028 (CPB, 2024b).

Omdat er veel onzekerheid bestaat of de huidige hogere rente op lange termijn weer daalt en of Nederland op hetzelfde groeiniveau blijft, laten wij twee scenario's zien voor de ontwikkeling van de rente en de economische groei: een optimistisch en een pessimistisch scenario. Het is wel belangrijk om te vermelden dat dit niet de enige bron van onzekerheid is, ook het structurele primaire saldo zelf is immers een schatting.

Voor de aanpak en aannames achter de schuldprojecties verwijzen wij naar Van Dijk en Ziesemer (2023). We tonen daar hoe we vergrijzingskosten meenemen en hoe onze scenario's voor de ontwikkeling van de rente en de groei tot stand komen. Omdat we het structurele tekort van de doorrekening van het CPB gebruiken, zijn plannen die het CPB niet haalbaar acht, en daardoor niet zijn meegenomen in hun berekening, ook in onze berekening buiten beschouwing gelaten. Dit gaat bijvoorbeeld over lagere EU-afdrachten of het bezuinigen op het ambtenarenapparaat (Jacobs, 2024; Gradus en Beetsma, 2024).

Figuur 1 toont dat de ombuigingen uit het hoofdlijnenakkoord niet direct tot een zichtbaar probleem leiden: het CPB raamt dat de staatsschuld in 2028 tot 51,8 procent beperkt blijft. Echter, op de langer termijn leidt deze trend tot een schuldquote van ongeveer 80 tot 120 procent in 2060.

Als het beleid van Rutte IV was doorgetrokken (basispad), was de schuldquote hoger uitgekomen: tussen ongeveer 90 en 140 procent in 2060. Het hoofdlijnenakkoord brengt echter om tweeërlei redenen geen structurele oplossing voor deze oplopende staatsschuld. Iets wat Rutte IV wel deed.

Investerings rechtvaardigen schulden niet

Ten eerste bevat het hoofdlijnenakkoord geen investeringen die de oplopende schuld rechtvaardigen. Er kan beargumenteerd worden dat hogere tekorten geen probleem zijn als het geld gebruikt wordt om het groeipotentieel van de economie te versterken. Sterkere economische groei verhoogt immers niet alleen de welvaart, maar is ook gunstig voor de overheidsfinanciën omdat de belastinginkomsten stijgen. Via deze redenering verdedigde het kabinet-Rutte IV de grootste intensivering sinds het kabinet-Den Uyl (Coalitieakkoord, 2021; De Leeuw en Bruns, 2022). Dat kabinet gebruikte de uitdijende staatsschuld bijvoorbeeld voor het opzetten van het Nationaal Groeifonds en extra

investeringen in onderzoek en onderwijs. Idealiter zouden de gevolgen voor de groei onderdeel zijn van de doorrekening, maar zulke gevolgen op de lange termijn worden bij de doorrekening niet meegenomen (Boonstra, 2024; Hasekamp, 2024), ook niet in figuur 1 (het basispad zou er dan vermoedelijk beter uitzien).

Echter, het grote overheidstekort wordt in dit hoofdlijnenakkoord niet gebruikt om te investeren, maar voornamelijk ingezet voor koopkrachtverbetering en lastenverlichting. Zo worden intensiveringen op het vlak van onderzoek en onderwijs teruggedraaid en wordt het Nationaal Groeifonds afgeschaft. Het hoofdlijnenakkoord schrapt overigens niet het gehele investeringsbudget van Rutte IV. Zo wordt er geld vrijgemaakt voor woningbouw en voor InvestNL. Toch lijkt, alles bijeen genomen, de verdedigingslijn van investeringen in het groeipotentieel van de economie die Rutte IV hanteerde niet meer van toepassing.

Weinig budget voor transitieproblemen

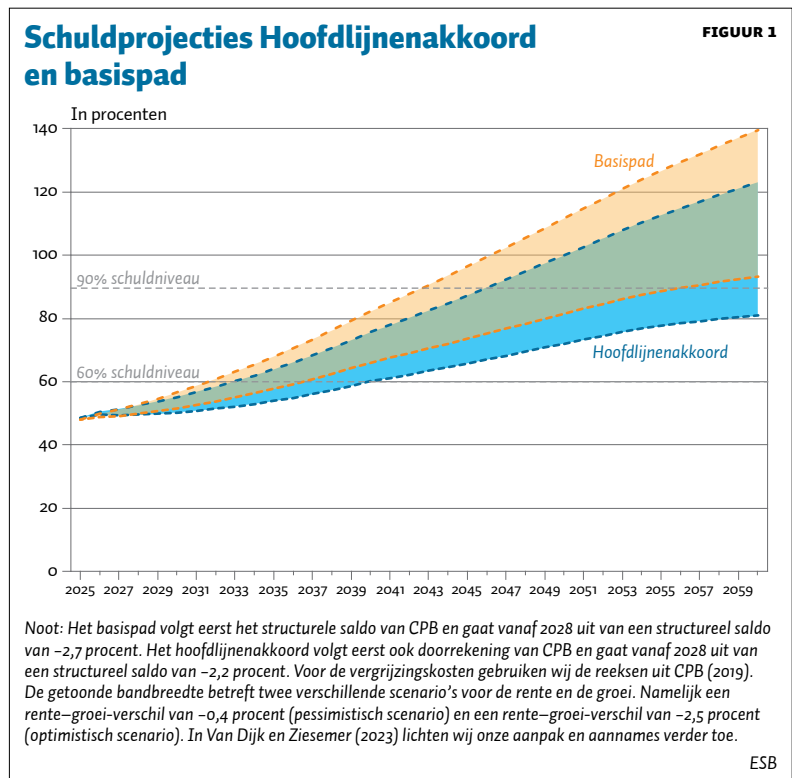
Een tweede argument dat gebruikt kan worden om in een regeerakkoord de hogere tekorten te verdedigen, is dat ze een tijdelijk probleem oplossen, zoals bijvoorbeeld het financieren van de klimaattransitie. Dat verhoogt dan nog steeds de staatsschuld, maar leidt niet tot een explosief pad omdat deze kosten niet meer nodig zijn nadat het probleem is opgelost. Dit was ook een verdedigingslijn van het kabinet-Rutte IV (Coalitieakkoord, 2021), dat veel geld reserveerde voor tijdelijke uitgaven aan de klimaat- en stikstofproblematiek.

De tijdelijke uitgaven van Rutte IV blijven deels staan, omdat er maar beperkt geld uit het klimaatfonds wordt gehaald. Wel voert het aankomende kabinet een wat ander klimaatbeleid. Het wil meer kerncentrales, een lagere energiebelasting en stoppen met de subsidiëring van elektrische voertuigen. De kans is dan dat de klimaatdoelen daarmee verder uit zicht komen. Mocht dit zo zijn, dan kunnen de kosten alsnog oplopen, bijvoorbeeld omdat de rechter dwangsommen oplegt of het kabinet dwingt tot een koerswijziging (zoals eerder gebeurde via het Urgenda-arrest). De schuldramingen uit figuur 1 zijn dan een onderschatting.

Op het gebied van stikstof vindt er wel een grote beleidswijziging plaats, want het geld uit het transitiefonds wordt elders ingezet. Als de EU niet akkoord gaat met de stikstofplannen van het kabinet, betekent dit dat er geen geld meer is voor de uitkoop van boeren. Als gevolg daarvan gaat de stikstofemissie niet omlaag en zullen bouwprojecten sneuvelen bij de rechter, wat slecht is voor de economie, of later moet er toch nog extra geld bij. Het 'tijdelijke' stikstofprobleem wordt dus vooruitgeschoven. Ook dat leidt in figuur 1 tot een onderschatting van de overheidschuld. De hoge tekorten uit het hoofdlijnenakkoord kunnen dus amper verantwoord worden door het aanpakken van tijdelijke problemen.

Een begrotingscrisis ingeboekt

Naast de onduidelijke onderbouwing van het begrotingstekort maakt een nieuwe begrotingsregel een begrotingscrisis tijdens de kabinetsperiode waarschijnlijk. Behalve dat het nieuwe kabinet zich voorneemt de geadviseerde begrotings-



regels uit de 17e Studiegroep Begrotingsruimte (2023) op te gaan volgen, introduceert het daarbovenop een nieuwe begrotingsregel. Het kabinet wil “bij dreigende overschrijding (...) van de 3%-norm in het daaropvolgende jaar (...) additionele maatregelen [nemen], waarbij ten eerste naar uitgavenvermindering wordt gekeken” (HLA, 2024, p. 25).

Deze nieuwe begrotingsregel is problematisch. Als het kabinet aanstuurt op een tekort van 2,8 procent, zoals het zich in het hoofdlijnenakkoord voorneemt, dan is de kans op onderweg ingrijpen bij deze drieprocentregel groot. Het begrotingstekort reageert namelijk sterk op economische fluctuaties. De onderhandelaars zeggen wel dat ze blijven vasthouden aan trendmatig begrotingsbeleid, maar deze nieuwe regel leidt met grote waarschijnlijkheid tot het tegenovergestelde (ook wel 'saldosturing' genoemd).

In een recessie kan het verwachte begrotingstekort zomaar met meerdere procentpunten verslechteren. Volgens de nieuwe begrotingsregel uit het hoofdlijnenakkoord moet er dan flink bezuinigd worden, maar bezuinigen in een recessie is schadelijk voor de economie. Recessies worden dan verlengd, met hoge werkloosheid tot gevolg. En door de schade aan de economie kan de schuldquote na de bezuinigen zelfs hoger uitvallen (Fatás en Summers, 2018).

Opmerkelijk is dat de tekorten uit de budgettaire tabellen van het hoofdlijnenakkoord ook buiten een recessie niet voldoen aan de zelf opgelegde begrotingsregel. In 2026 vindt volgens de doorrekening van het CPB een overschrijding van de drieprocentnorm plaats. Een begrotingscrisis lijkt zo ingeboekt. Komen de verwachtingen van het CPB uit, dan moet het kabinet in 2025 óf het budgettaire plaatje van het hoofdlijnenakkoord aanpassen, óf deze nieuwe begrotingsregel loslaten. Voor de nieuwe minister van Financiën ligt het eerste hoofdlijn dossier dus al klaar.

De onderhandelaars hebben voor de zelf opgelegde drieprocentnorm waarschijnlijk gekeken naar de tekortnorm van drie procent uit de Europese begrotingsregels. Maar dat is een verkeerde interpretatie van deze norm. Een tekort van drie procent betekent niet automatisch dat een lidstaat een begrotingsprobleem heeft (Van der Sluis, 2023). Zo kan de Europese Commissie ‘relevante factoren’ meenemen bij de handhaving van de tekortnorm. Hier is juist in voorzien om onnodige bezuinigingen in recessies te voorkomen. Vanwege de grotere Europese flexibiliteit is de structurele begrotingsnorm die het hoofdlijnenakkoord hanteert dus niet noodzakelijk noch wenselijk.

Botsing met Europese begrotingsregels

Tot slot lijkt de begroting te botsen met de nieuwe Europese begrotingsregels. Dat zit hem niet in het overschrijden van de drieprocentnorm, maar in de op termijn oplopende schuld.

Het Stabiliteits- en Groeipact is recent hervormd. De nieuwe regels richten zich nu meer op de ontwikkeling van de schuld op de middellange termijn. Daarbij is een vereiste dat aan het einde van een periode van vier jaar (die onder omstandigheden kan worden verlengd naar zeven), de schuld “een plausibele neerwaartse trend gaat of blijft vertonen, dan wel op een prudent niveau onder 60% van het bbp blijft” (EU, 2024, artikel 16 lid 2).

De uitkomsten in figuur 1 voldoen niet aan deze regel. Om te bepalen wat plausibel is, zal de Europese Commissie gebruikmaken van een andere (en uitgebreidere) scenario-analyse dan die in figuur 1. Maar de kans is groot dat daar hetzelfde beeld uitkomt. In dat geval kan de Commissie tot een negatieve beoordeling komen en de Raad aanbevelen om Nederland te vragen zijn plan te herzien. Dit zal op zichzelf niet leiden tot een buitensporigtekortprocedure. Daarvoor is ook op zijn minst een overtreding van de 3 procentnorm of 60%-norm op korte termijn nodig.

De botsing met Europa was overigens ook ontstaan onder de begrotingskoers van Rutte IV, die werd ingezet toen de nieuwe begrotingsregels nog niet van kracht waren. Hoewel Nederland de zestigprocentnorm in Europa is blijven verdedigen, voert het sinds Rutte IV een begrotingsbeleid dat op termijn in tegenspraak is met die norm. Het hoofdlijnenakkoord heeft dit probleem niet opgelost.

Conclusie en discussie

De plannen uit het hoofdlijnenakkoord leiden tot een lagere staatsschuld dan als het expansieve beleid van Rutte IV zou worden doorgezet. De correctie is echter beperkt. Twee scenario’s voor de rente en de groei tonen een staatsschuld in 2060 van ongeveer 80 tot 120 procent van het bruto binnenlands product. Als we kijken naar het hoofdlijnenakkoord kan deze schuldoploop bovendien slecht verdedigd worden door te wijzen naar publieke investeringen of tijdelijke transitie-uitgaven, in tegenstelling tot wat onder het kabinet Rutte IV het geval was.

De overkoepelende vraag die dit hoofdlijnenakkoord oproept, is of er voldoende aandacht is voor economische groei (Baarsma, 2024). Dit vooral door de stapeling van de niet opgeloste stikstofproblematiek, het schrappen van diverse investeringen, en het bewust afremmen van de ves-

ting van buitenlandse studenten en bedrijven. Boonstra et al. (2022) lieten eerder zien dat de impact van groeigerichte investeringen op Nederland groot is. In de eerste plaats door het effect op ons welzijn, maar ook omdat de overheidsfinanciën er op de lange termijn door verbeteren.

Daarnaast botst het hoofdlijnenakkoord op begrotingsnormen. Het akkoord introduceert een schadelijke nieuwe begrotingsnorm, die in recessies tot procyclisch beleid zal leiden en zo economische schade kan veroorzaken. Ook lijkt de begroting te botsen met de nieuwe Europese begrotingsregels. Er is dus een aanzienlijke kans dat een nieuw kabinet al vrij snel de financiële kaders zal moeten herzien.

Literatuur

- Baarsma, B. (2024) Met dit hoofdlijnenakkoord zal onze productiviteit niet groeien. *Het Financieele Dagblad*, 21 mei.
- Boonstra, W. (2024) De ramingen van het CPB zijn aan modernisering toe. *Het Financieele Dagblad*, 10 april.
- Boonstra, W., H. Erken, F. van Es en E.-J. van Harn (2022) *Financiering staatsschuld helemaal geen probleem*. Artikel op www.mejudice.nl, 27 januari.
- Coalitieakkoord (2021) *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*. Coalitieakkoord 2021–2025, 15 december. Te vinden op open.overheid.nl.
- CPB (2019) *Zorgen om morgen*. CPB Vergrijzingsstudie, december.
- CPB (2024a) *Centraal Economisch Plan 2024*. CPB Raming, februari.
- CPB (2024b) *Analyse budgettaire en economische effecten van het hoofdlijnenakkoord 2025–2028*. CPB Analyse, mei.
- Dijk, J.H. van, en V. Ziesemer (2023) *Begrotingsbeleid toekomstig kabinet*. IPE Policy Paper, 7 september.
- Erken, H. en F. van Es (2024) *Investeringen moeten prominenter op de politieke agenda*. Onderzoek Rabo Research, 24 januari.
- EU (2024) *Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad*. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- Fatás, A. en L.H. Summers (2018) The permanent effects of fiscal consolidations. *Journal of International Economics*, 112, 238–250.
- Gradus, R. en R. Beetsma (2024) *Hoofdlijnenakkoord leidt tot instabiele begroting*. *Het Financieele Dagblad*, 19 mei.
- Hasekamp, P. (2024) *De waarde van onderwijs past niet in de boeken*. CPB Column, 22 maart.
- HLA (2024) *Hoop, lef en trots: Hoofdlijnenakkoord 2024–2028 van PVV, VVD, NSC en BBB*. Te vinden op www.kabinetformatie2023.nl.
- Jacobs, B. (2024) *Waarom het akkoord bewijst dat de vier partijen elkaar niet vertrouwen*. *EW Magazine*, 17 mei.
- Leeuw, D. de, en K. Bruns (2022) *Rutte IV intensiveert historisch veel*. *ESB*, 107(4807), 104.
- Sluis, M. van der (2023) *De mythe van de 3%-norm*. *Nederlands Juristenblad*, 20, 1642–1648, artikel 1395.
- 17e Studiegroep Begrotingsruimte (2023) *Bijsturen met oog op de toekomst*. Rapport 17e Studiegroep Begrotingsruimte, september. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Teulings C., B. Jacobs, L. Hoogduin et al. (2022) *Rutte IV dreigt miljarden te verspillen*. *NRC Handelsblad*, 9 januari.

Henk Wouter de Jong (1925–2024)

Rechtlijnig en inspirerend

Op 22 mei jongstleden overleed H.W. de Jong op 98-jarige leeftijd. Henk de Jong was een van de pioniers van het vakgebied Industriële organisatie en had invloed op het Europese en Nederlandse mededingingsbeleid. Van 1991 tot 1993 was hij president van EARIE, de European Association for Research in Industrial Economics, de enige Nederlander die tot dusver deze functie bekleed heeft. Zijn stijl was heel direct, hetgeen hem geliefd maakte onder zijn studenten, maar wat minder bij de Nederlandse vertegenwoordigers van de gevestigde economische belangen uit die tijd. Hoewel meer gerespecteerd in het buitenland, werd hij ook in Nederland geëerd – hij was Ridder in de Orde van de Nederlandse Leeuw.



De Jong studeerde in Rotterdam, promoveerde in 1972 bij Henk Lambers en werkte vanaf 1969 aan de Universiteit van Amsterdam (sinds 1977 als hoogleraar), waar hij in 1990 afscheid nam, slechts onderbroken in het midden van de jaren zeventig toen hij vanuit zijn hoogleraarschap aan Nyenrode jonge Nederlandse academici inspireerde. In zijn Amsterdamse oratie schroomde hij niet om “de controverses aan de Economische Faculteit” te noemen die hem in 1973 deden uitwijken naar het pluriformere Nyenrode.

De Jong is vooral bekend vanwege zijn boek *Dynamische markttheorie* dat diverse herdrukken heeft gekend. Hierin introduceerde hij het belang van de structuur en het proces van marktontwikkeling. Markten worden gevormd door ondernemers (innovatie), groeien tot ze rijp zijn, waarna ze stagneren en afsterven. Samen met de concurrentie, concentratie en collusie op de markt bepaalt dat proces hoe bedrijven presteren. Voor De Jong was de dynamiek op de markt een zo wezenlijk aspect dat ‘statische theorieën’ geen deugdelijke marktanalyse konden opleveren. Hij stond dan ook gereserveerd tegenover de ‘speltheoretische revolutie’ uit de jaren zeventig. Hij voelde zich meer thuis bij de Oostenrijkse School. Zijn werk is beschrijvend en analytisch, en bij de afruil tussen wetenschappelijke precisie en relevantie gaf hij aan het laatste meer gewicht.

De Jong was lovend over het marktbeleid binnen Europa, maar uiterst kritisch over het Nederlandse, dat hij verstarrend vond, terwijl het stimulerend zou moeten zijn. Hij had weinig waardering voor het ‘pappen-en-nathoudenkarakter’ van het toenmalige mededingingstoezicht en stak zijn mening niet onder stoelen of banken. De ineffectiviteit van de Wet economische mededinging irriteerde hem zo, dat hij in 1986 uit de Commissie Economische Mededinging stapte. Desondanks, of wellicht daardoor, moet De Jong gezien worden als een belangrijke wegbereider voor de omslag in het denken over mededingingstoezicht in Nederland en ook zeker voor de nieuwe Mededingingswet van 1997. Zeer bekend – en nog steeds lezenswaardig – zijn

een aantal *ESB*-artikelen over het tekortschietende Nederlandse mededingingsbeleid van rond 1990. De term ‘Nederland, kartelparadijs’ is nog steeds een begrip – ook onder jongere generaties mededingingsjuristen en -economen.

De Jong gaf ook een moderne ruk aan wat hier te lande dankzij J.L. Meij bekend stond als de leer van de ‘externe organisatie’, de ordening der maatschappelijke productie. De Jong verweef Meij’s inzichten met nieuwigheden op het terrein van de Industrial Organization, onder meer via de oprichting van ISMIN, de Interdisciplinaire Studiegroep Marktvormen en Industriebeleid Nederland, waarvan diverse latere hoogleraren, en een latere minister van Economische Zaken, lid

waren. Via deze weg introduceerde De Jong de mondiale academie in een discipline die vanouds erg georiënteerd was op ons land.

Op Nyenrode concipieerde hij de *Nijenrode Studies in Economics*, die hij na zijn terugkeer naar Amsterdam uitbouwde tot de reeks *Studies in Industrial Organization* waarin de almaar voortgaande groei en concentratie van ondernemingen uit een mededingingspolitieke én industriepolitieke invalshoek werden bestudeerd. Verspreid over twee decennia zijn in deze serie diverse belangwekkende studies verschenen.

Terugkijkend is het wellicht correct om De Jong als heterodox te kwalificeren. In zijn onderzoek werd stevast ruim baan gegeven aan bestaande bedrijven en hun bestuurders. Fenomenen als marktmacht en belastingontwijking werden gemeengoed tegen de opvatting in dat het allemaal niet zo’n vaart zou lopen, evenals de gedachte dat ondernemingen konden persisteren, ook al droegen ze niet bij aan een maatschappelijk optimale combinatie van productiemiddelen.

Maar misschien was hij nog wel meer een aanhanger van wat nu ‘evidence based science’ genoemd wordt. Hij was immers kritisch op de Nederlandse economen uit zijn tijd die de deugden van de markt (de theorie) doceerden, maar de feiten negeerden en geloofden dat concurrentie weinig zou baten in de praktijk. Voor De Jong waren de feiten duidelijk: concurrentie bevordert wel degelijk productiviteit, prijsdaling, betere dienstverlening en innovatie, maar ze komt niet vanzelf tot stand en heeft bescherming nodig.

ERIC VAN DAMME

Emeritus hoogleraar aan Tilburg University

CEES VAN GENT

Voormalig bestuursadviseur bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit

HANS SCHENK

Emeritus hoogleraar aan de Universiteit Utrecht



Werknemers hebben moeite om veranderingen door AI bij te benen

Artificiële intelligentie (AI) wordt verondersteld veel banen te veranderen. Mensen die werkzaam zijn in een baan met een gemiddelde of hoge blootstelling aan AI blijken inderdaad relatief veel moeite te hebben met het bijbenen van ontwikkelingen in hun werk.

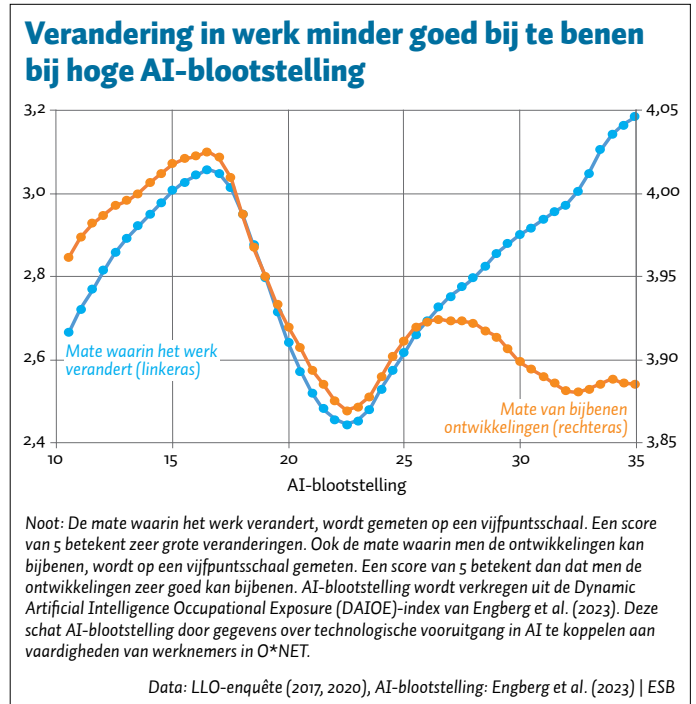
In 2017 en 2020 heeft het ROA enquêtes gehouden onder werknemers om zicht te krijgen op de mate waarin zij in staat zijn om zich een leven lang te ontwikkelen. Hierin is onder andere gevraagd naar de mate waarin het werk verandert als gevolg van technologische ontwikkelingen (waaronder AI, maar niet beperkt tot AI) én naar de mate waarin ze deze ontwikkelingen kunnen bijbenen. De figuur zet de antwoorden op deze vragen af tegen de mate van AI-blootstelling van beroepen, zoals gemeten in 2023.

Uit de figuur blijkt dat zowel mensen in beroepen met een hoge als met een lage AI-blootstelling de inhoud van hun werk in 2017 en 2020 behoorlijk zagen veranderen. Bij de mensen werkzaam in banen met een lage AI-blootstelling zal dat vooral te maken hebben met andere technologische ontwikkelingen, zoals automatisering. Opvallend is dat deze groep aangeeft de ontwikkelingen goed te kunnen bijbenen. Naarmate de AI-blootstelling echter toeneemt, geven mensen steeds meer aan de ontwikkelingen niet goed te kunnen bijbenen.

Deze bevindingen ondersteunen eerder onderzoek dat laat zien dat kennis en vaardigheden makkelijker up-to-date te houden zijn bij kleine technologische ontwikkelingen, vaak via informele leeractiviteiten. Een relatief hoge AI-blootstelling brengt daarentegen een grote verandering in het werk met zich mee. Er zal dus extra aandacht moeten zijn voor

manieren waarop werkenden deze veranderingen beter kunnen bijbenen.

• **Annetarie Künn-Nelen** (ROA)



Arbeidsinkomen naast ongeschiktheidsuitkering blijft laag

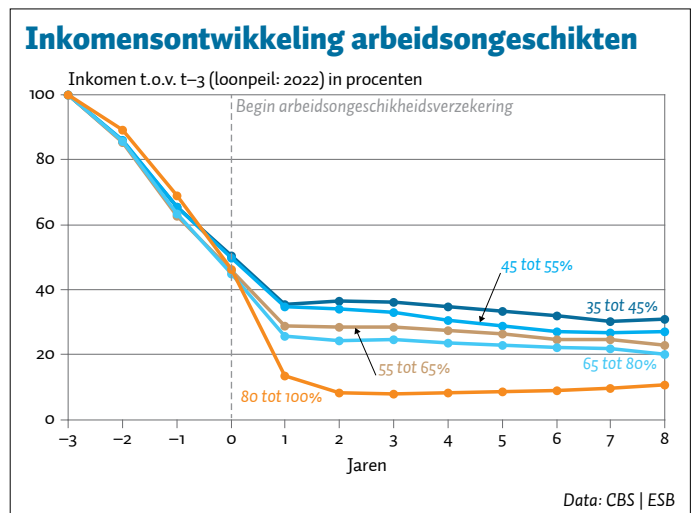
Wie arbeidsongeschikt wordt, verliest inkomen uit werk. Opvallend is dat het inkomen uit werk (dus exclusief uitkeringen) zich niet of nauwelijks herstelt, en dat de val in inkomen uit werk relatief weinig aflijkt te hangen van de mate van arbeidsongeschiktheid rondom het moment dat zij een arbeidsongeschiktheidsuitkering kregen.

De figuur toont het bruto-inkomen uit arbeid van mensen die meer dan 35 procent arbeidsongeschikt zijn rondom het moment dat zij een arbeidsongeschiktheidsuitkering kregen. Dit inkomen uit werk is gecorrigeerd voor contractloontontwikkelingen en laat een val zien die al voor de start van de arbeidsongeschiktheidsuitkering inzet. Dat komt doordat mensen op verschillende momenten met een verlaging van inkomsten uit werk te maken kunnen krijgen. Bijvoorbeeld doordat ze overgaan naar een lager niveau loondoorbetaling, of naar de ziektewet als hun contract afloopt tijdens de ziekteperiode.

De inkomensval neemt toe met de mate van arbeidsongeschiktheid. Echter zijn de verschillen in inkomen verrassend genoeg niet zo groot als op basis van het verschil in de mate van arbeidsongeschiktheid zou worden verwacht. Het gemiddeld inkomen uit werk voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten (30 tot 80 procent) schommelt bijvoorbeeld rond de 10.000 euro, met daarbinnen relatief weinig verschil tussen de eerste vier arbeidsongeschiktheidscategorieën. En voor mensen die 35 tot 45 procent arbeidsongeschikt zijn neemt het inkomen uit arbeid met gemiddeld 67 procent af, terwijl voor mensen die 65 tot 80 procent arbeidsongeschikt zijn de afname slechts 10 procentpunt hoger ligt. Wat verder opvalt, is

dat er, afgezien van de groep die meer dan 80 procent arbeidsongeschikt is, geen herstel van het arbeidsinkomen optreedt. Dat roept verschillende vragen op, onder andere over de vormgeving en effectiviteit van de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Nadere analyse is nodig om die vragen te kunnen beantwoorden.

• **Sam van Dijk, Jesper de Grootte en Mark Polling** (SZW)



Arbeidsproductiviteitsgroei in Nederland fors lager dan in de VS

Tussen 2000 en 2022 is de arbeidsproductiviteit in de Nederlandse marktsector minder snel gestegen dan die in de Verenigde Staten. Hier ligt een opgave voor Nederland met het oog op de welvaart en het nationale concurrentievermogen.

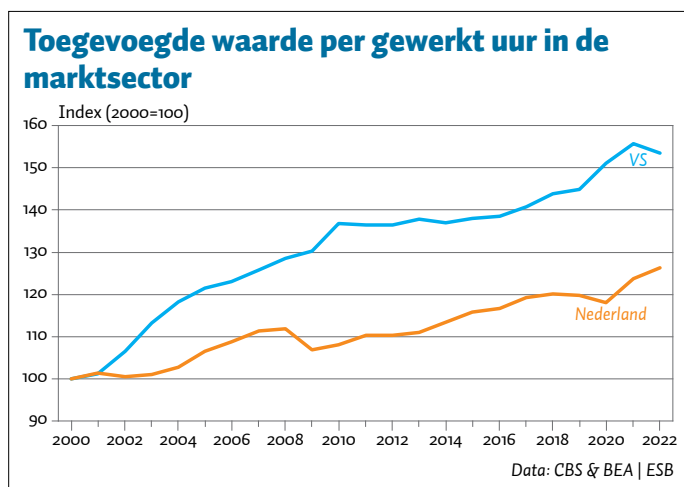
Arbeidsproductiviteit is een belangrijke basis voor groei van het nationaal inkomen en van de welvaart, in het bijzonder bij een vergrijzende beroepsbevolking. Productiviteitsgroei speelt ook een belangrijke rol in het concurrentievermogen van een land: als een concurrent meer kan produceren met dezelfde hoeveelheid arbeid of kapitaal, zal deze pro-

ducten goedkoper kunnen aanbieden. Productiviteitsgroei staat dan ook hoog op de agenda van beleidsmakers, zowel in Nederland als in Europa, waar steeds meer aandacht uitgaat naar het internationale concurrentievermogen.

Arbeidsproductiviteit wordt doorgaans gemeten als de gemiddelde toegevoegde waarde per gewerkt uur. Daarbij is het gebruikelijk om in te zoomen op de marktsector van een economie, waarbij onder andere de publieke diensten, onroerendgoedsector en delfstoffenwinning zijn uitgezonderd. Voor deze sectoren is de productiviteit namelijk moeilijk in toegevoegde waarde uit te drukken of kunnen prijsschommelingen van bijvoorbeeld huizen of energie het beeld vertroebelen. Tussen 2000 en 2022 bedroeg de productiviteitsgroei in de marktsector van de VS 53 procent, tegenover 26 procent in Nederland. Het verschil werd met name gemaakt in de periode 2000–2011 (figuur).

Economen zoeken al langer naar de oorzaken van de lage productiviteitsgroei in Nederland. Hugo Erken benadrukte eerder in *ESB* dat er meer werknemers in Nederland zijn gaan werken in laagproductieve sectoren. Daarnaast is de productiviteitsgroei volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek binnen sectoren in Nederland harder gedaald dan in de VS, bijvoorbeeld door achterblijvende innovatie en minder schaalvoordelen. Er ligt dus een opgave voor om Nederland productiever te maken, bijvoorbeeld door innovatie aan te moedigen en de arbeidsmarkt dusdanig in te richten dat werknemers daar werken waar zij het productiefst zijn.

• **Harold Janssen en Bas Butler** (Ministerie van Financiën)



Scholieren en studenten met een deeltijdbaan willen meer werken

Onderwijsvolgenden vormen een aanzienlijk deel van de onderbenutte deeltijders. Het onderbenutte potentieel onder scholieren en studenten betrof bijna 46.000 vte in het vierde kwartaal van 2023. Twee jaar eerder ging het nog om 39.000 vte. Het gaat daarbij voornamelijk om scholieren en studenten met een bijbaan.

Het aantal onderwijsvolgenden met betaald werk is sinds 2014 flink gestegen. In het vierde kwartaal van 2014 waren er ruim 1,4 miljoen onderwijsvolgenden met werk; in het vierde kwartaal van 2023 waren dat er bijna 1,9 miljoen.

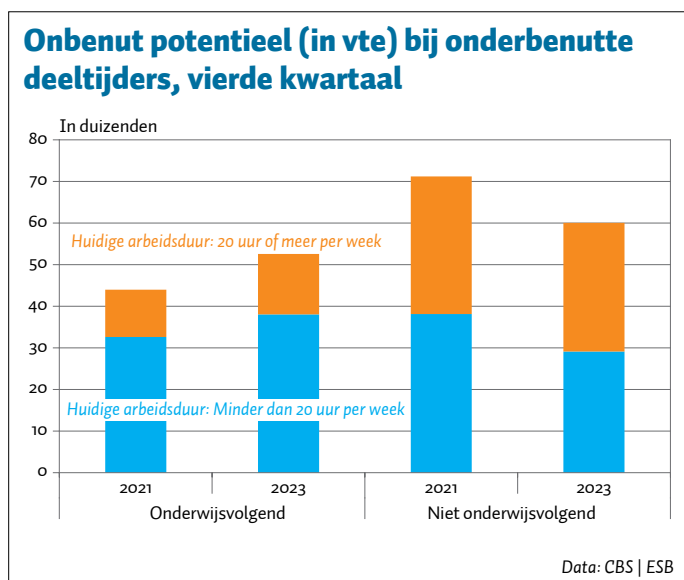
Toch blijft er nog potentieel onderbenut. Steeds meer scholieren en studenten behoren tot de onderbenutte deeltijders: werkenden in een deeltijdbaan die meer uren willen werken en daarmee direct kunnen starten. Het aantal onderwijsvolgenden onder onderbenutte deeltijders is gegroeid, van 206.000 in het vierde kwartaal van 2021 naar 238.000 in het vierde kwartaal van 2023.

De 187.000 onderwijsvolgenden die minder dan 20 uur per week werkten, wilden gemiddeld 7,8 uur meer per week werken, oftewel in totaal ruim 36.000 vte extra. Bij de 50.000 onderwijsvolgenden die 20 uur of meer per week uur werkten, ging het om 9.000 vte extra.

Het onderbenut potentieel onder scholieren en studenten is de afgelopen jaren dus toegenomen, terwijl het totale aantal scholieren en studenten in Nederland juist is afgenomen. Het aantal onderwijsvolgenden zonder betaald werk daalde daarbij van 693.000 in het vierde kwartaal van 2021 naar 587.000 in het vierde kwartaal van 2023.

Tegenover de toename in het onderbenutte arbeidspotentieel van scholieren en studenten staat dat onder niet-onderwijsvolgenden het onderbenutte arbeidspotentieel juist daalde tussen het vierde kwartaal van 2021 en 2023. In zijn totaliteit nam het onbenutte potentieel van deeltijders in die periode licht toe.

• **Martijn Souren** (CBS)



‘Gek om een verzekering tegen ziektekosten af te sluiten’

Sinds juni is de redactie versterkt met Wolf Struys. Wolf verhuist naar Nederland en was eerder economisch adviseur van de Open Vlaamse Liberalen en Democraten (Open VLD), een Belgische politieke partij. Hij is voltijds in dienst van ESB.

Je woonde tot gisteren in België. Wat bracht je bij ESB?

“Ik kende het blad natuurlijk als economisch adviseur bij Open VLD. Via LinkedIn zag ik af en toe wel eens een stuk voorbijkomen. Zo kwam ik ook plots de vacature voor redacteur tegen. Ik heb eigenlijk nooit stilgestaan bij het redactiewerk achter de artikelen die online verschenen. Dan zie je enkel de naam van de auteur onder het stuk staan. Toen ik de vacature zag, begon het meteen te kriebelen. Elke dag jezelf verdienen in sociaal-economische vraagstukken zag ik wel zitten. Daarnaast spreekt de stijl van ESB me aan. Ik zie het als een blad dat kleurloos informatie probeert te brengen.

Eerder heb ik stage gelopen bij *De Tijd*, de Vlaamse tegenhanger van *het Financieele Dag-*



WOLF STRUYS

Vakredacteur bij ESB

blad. Daar draaide het me echter wat te veel om de waan van de dag. Nu bij ESB kan ik mijn interesse voor media met mijn interesse voor sociaal-economisch beleid combineren.”

Kunnen we in Nederland iets leren van het sociaal-economisch beleid in België?

“Dat is een lastige vraag; andersom zou ik hem makkelijker kunnen beantwoorden: Nederland

stond lang bekend als een gidsland voor België. Maar wellicht mag België trots zijn op het sociale-zekerheidsstelsel. Dat fungeert als een zeer sterk vangnet. Het voelt gek om zelf een ziektekostenverzekering te moeten afsluiten in Nederland. In België betaal je dat van je brutoloon. Anderzijds is het Belgische vangnet soms zo breed dat het te veel geld kost. Enkele euro's betalen om naar de huisarts te gaan, zou voor mensen met een hoog inkomen geen probleem zijn.”

Je gaat werken in Amsterdam: kon je een woning vinden?

“In Vlaanderen is de huizenmarkt niet fantastisch geregeld, maar toch is het niet zo erg als in Amsterdam. Eind deze week ga ik wonen in een appartement voor 800 euro per maand dat ik deel met drie huisgenoten. Die kamer heb ik tot augustus. Ik houd me dus ten eerste aanbevelen voor tips.”

RIK LEIJSEN

Redactiemedewerker

REST VAN DE REDACTIE



ROBERT KLEINKNECHT

Is hoofdredacteur en lid van het bestuur van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde



MAARTJE SCHULZ

Werkt sinds mei 2023 als vakredacteur en is namens de redactie lid van de commissie die de Nederlandse Economiedag organiseert



RUTGER SCHILPZAND

Is in april gestart als vakredacteur en werkt daarnaast twee dagen in de week als postdoctoraal onderzoeker aan de Universiteit Utrecht



JASPER LUKKEZEN

Werkt anderhalve dag in de week als hoofdredacteur en is daarnaast directeur van de Bofeb en universitair docent aan de Universiteit Utrecht



SIMON HUIJBEN

Werkt ruim een dag in de week als vakredacteur naast zijn onderzoeksmaster aan de Universiteit Utrecht



YASMINE VAN DER STRATEN

Werkt een kleine dag in de week als vakredacteur naast haar promotietraject aan de Universiteit van Amsterdam



ELISA DE WEERD

Werkt een kleine dag in de week als vakredacteur naast haar promotietraject aan de Erasmus Universiteit Rotterdam



RIK LEIJSEN

Ondersteunt de redactie een kleine dag in de week naast zijn studie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam



KOENRAAD SCHREUDER

Ondersteunt de redactie een kleine dag in de week naast zijn studie aan de Radboud Universiteit Nijmegen

Colofon



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

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

Afbeeldingen

Roger Klaassen; iStock / Piteng77, Animaflora, matimix, shapecharge, Nikola Stojadinovic, Satoshi-K, DisobeyArt en fstop123

Publiceren

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

Abonneren

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

Contact

Redactie: 020 592 87 77; redactie@esb.nu
Klantenservice: lid@esb.nu

Advertenten: Thomas Timmermans, 020 592 8636
thomas.timmermans@fdmediagroep.nl

Postadres: Postbus 216, 1000 AE Amsterdam

Bezoek: Prins Bernhardplein 173, 1097 BL Amsterdam

Webadres: www.esb.nu

ISSN: 0013-0583

Verschijningsdata ESB:

18 jul., 22 aug., 26 sep., 24 okt., 21 nov., 19 dec.

Call for papers

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

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

Juli: *Selectie aan de poort*

Daarna: *Woningbouw*

Regeren met modellen

Preventie in de zorg

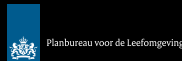
Investeren in verdienvermogen (dossier)



DE NEDERLANDSE ECONOMENDAG 2024

25 OKTOBER, DEN HAAG

De KVS Tinbergenlezing wordt gegeven door Pol Antràs (Harvard)
Voor meer info en de call for papers zie esb.nu/nederlandse-economendag-2024





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