



TPEdigitaal
Jaargang 11 nr. 3
Oktober 2017

**Themanummer:
Het Regeerakkoord
van Rutte III**

Onderwijsplannen van de nieuwe regering: kansen, meten en proberen	1
<i>Lex Borghans en Trudie Schils</i>	
Arbeidsmarkt.....	6
<i>Pieter Gautier</i>	
Sociale zekerheid en arbeidsmarkt in het Regeerakkoord	11
<i>Pierre Koning</i>	
Duidelijkheid over pensioenen.....	16
<i>Casper van Ewijk</i>	
Vertrouwen in de toekomst van de zorg?	21
<i>Erik Schut, Marco Varkevisser en Stéphanie van der Geest</i>	
Wetenschap en technologie in het regeerakkoord - drie kritische kanttekeningen.....	26
<i>Alfred Kleinknecht</i>	
Fiscale balansverlenging	30
<i>Koen Caminada</i>	
Rutte III en de gebrekkige boekhouding van de BV Nederland.....	39
<i>Paul Teule</i>	
Het nivelleringsfeestje houdt aan	44
<i>Kees Goudswaard</i>	
Potverteren in een belastingparadijs	49
<i>Flip de Kam</i>	
Klimaatbeleid in het regeerakkoord 2017	56
<i>Reyer Gerlagh</i>	

Mobiliteit en infrastructuur in het nieuwe regeerakkoord.....	59
<i>Carl Koopmans</i>	
Globalisering vs Rutte III: 2-1	63
<i>Steven Brakman, Harry Garretsen en Tristan Kohl</i>	

TPEdigitaal is een uitgave van de Stichting TPEdigitaal te Amsterdam.
ISSN: 1875-8797

Colofon

Het tijdschrift TPEdigitaal verschijnt vier maal per jaar en wordt uitgegeven door de onafhankelijke stichting TPEdigitaal te Amsterdam onder ISSN 1875-8797.

Redactie

dr. J.M.J. Delnoij
dr. M. de Graaf-Zijl
N. de Groot, MSc.
dr. D.A. Hollanders
drs. A.R.B.J. Houkes-Hommes
dr. G.W. Meijerink
dr. A.M. Onderstal
dr. L.A.W. Tieben

Redactieadres

redactie/tpedigitaal.nl (NB, u dient zelf de schuine streep te vervangen door een apenstaartje in het adresveld van uw e-mailprogramma)

Wetenschappelijke adviesraad

dr. P.A. Boot
prof. dr. C.L.J. Caminada
prof. dr. H.P. van Dalen
prof. dr. W.H.J. Hassink
prof. dr. M.W. Hofkes
prof. dr. B. van der Klaauw
prof. dr. C.C. Koopmans
drs. L.M.T. van Velden
prof. dr. B. ter Weel

Bureauredactie

J.L. Verbruggen

Foto website

Copyright: Mirjam Hommes – Mirages Communicatie
Beeldredactie: Mirages Communicatie

Uitgever

Stichting TPEdigitaal
p/a Amstelveenseweg 1056
1081 JV Amsterdam

Onderwijsplannen van de nieuwe regering: kansen, meten en proberen

Lex Borghans en Trudie Schils¹

Inleiding

Het regeerakkoord van Rutte III zit op het terrein van onderwijs vol plannen. Onderwijskansen zijn een belangrijk aandachtspunt en men wil stappen zetten met (1) vroeg- en voorschoolse educatie (vve), (2) de tienerschool voor leerlingen van 10-14 jaar, (3) meer diversiteit realiseren met betrekking tot brede en smalle brugklassen, (4) het curriculum hervormen, (5) meer gedifferentieerd of gepersonaliseerd leren en (6) het mogelijk maken dat leerlingen in het voortgezet onderwijs vakken volgen op verschillende niveaus. Een tijd lang leek de politiek door kritiek van de Commissie Dijsselbloem op de onderwijshervormingen in de jaren 90 huiverig om nog te werken aan versterkingen van het stelsel. De nieuwe regering lijkt die schroom voorbij.

In reactie op het rapport van de Commissie Dijsselbloem schetste de Onderwijsraad hoe een cultuur van verbeteren in het onderwijs vormgegeven zou kunnen worden (Onderwijsraad, 2011). Om dit mogelijk te maken is (1) (regionale) samenwerking nodig tussen onderzoekers en onderwijsinstellingen in verschillende fases van de onderwijsloopbaan, (2) zijn adequate gegevens nodig om de ontwikkeling van de leerling te kunnen monitoren die scholen een goed beeld geeft van hun sterke en zwakke punten, zodat interventies op hun effectiviteit beoordeeld kunnen worden, (3) moeten scholen de ruimte hebben om te werken aan verbeteringen en moet waar mogelijk een nieuwe aanpak met een degelijk opgezet wetenschappelijk experiment worden getest op zijn effectiviteit, en (4) zouden er voldoende middelen beschikbaar moeten zijn om de R&D van het onderwijs te bekostigen. Het Nederlandse bedrijfsleven spendeert iets minder dan twee procent van het bruto binnenlands product aan R&D (OCW 2015). In internationaal verband is dat weinig. Het onderwijs haalt deze twee procent echter bij lange na niet.

In lijn met deze aanbevelingen werd onder Minister Van Bijsterveldt werk gemaakt van het verbeteren van de toetsen in het onderwijs en de afgelopen jaren werd bij het ministerie ervaring opgedaan met het experimenteel testen van nieuw beleid. Ook werd het Nationaal Regieorgaan Onderwijs (NRO) opgericht dat tot doel heeft het onderzoek en onderwijspraktijk dichterbij elkaar te brengen. Ook zijn enkele regionale

¹ Onderwijseconomen Universiteit Maastricht.

samenwerkingen tot stand gekomen. Zo is in Limburg in 2014 de Educatieve Agenda Limburg (EAL) gestart, een samenwerking tussen onderwijspraktijk, beleid en onderzoek. Een belangrijk doel is de gegevens te verzamelen, over de hele onderwijsloopbaan van leerlingen, die nodig zijn voor een adequate analyse van het onderwijs, om vervolgens in dialoog de belangrijkste thema's vast te stellen voor verbetering van het onderwijs. Daar waar verbeteringen mogelijk zijn, worden initiatieven genomen, het liefst in experimentele opzet. Uitkomsten worden voortdurend gemonitord om daarmee een beeld te krijgen wat werkt en wat niet. Interessant is dat thema's die genoemd worden in het regeerakkoord ook in deze dialoog naar voren kwamen: achterstanden in het onderwijs aanpakken, gepersonaliseerd leren waaronder curriculum hervorming, passend onderwijs en vakken op een hoger niveau volgen, alsook het stimuleren van een meer reflectieve en onderzoekende houding bij leerkrachten en gebruik van de juiste gegevens om te sturen.

Adequate gegevens over ontwikkeling leerling

Eén van de problemen waarvoor de Commissie Dijsselbloem zich gesteld zag, was dat we in Nederland nauwelijks over systematische gegevens beschikken waarmee goed bekeken kan worden in hoeverre er sprake is van verbeteringen of verslechtingen in de prestaties van leerlingen in de tijd. Als we willen dat ook bij scholen zelf sprake kan zijn van een formatieve evaluatiecultuur, zouden ook zij over cijfers moeten beschikken waarmee ze de prestaties van de leerlingen kunnen volgen over de tijd en ze zich met andere scholen kunnen vergelijken. In onze ogen zou het hier niet alleen over de cognitieve ontwikkeling moeten gaan, maar ook over niet-cognitieve uitkomsten die in verband gebracht kunnen worden met belangrijke achtergrondvariabelen, zoals het opleidingsniveau van de ouders en voor het voortgezet onderwijs bijvoorbeeld het niveau van leerlingen toen ze de basisschool afrondden. Van Bijsterveld is in 2011 werk gaan maken van toetsen die op leerling-, school- en stelselniveau inzicht zouden kunnen geven van de ontwikkeling van leerlingen, het opbrengstgericht werken. Scholen moesten deze ontwikkeling volgen in een leerlingvolgsysteem. In de Limburgse samenwerking zijn dergelijke toetsgegevens, naast een uitgebreide set niet-cognitieve gegevens, een belangrijke bron voor feedback aan individuele scholen en schoolbesturen maar ook om een beeld te krijgen van hoe het Limburgse onderwijs ervoor staat. Daarbij zijn uniforme toetsen, die een vergelijking mogelijk maken, van groot belang.

De laatste tijd is de politiek echter negatiever geworden over uniforme toetsen. Deze zouden de vrijheid van onderwijs in de weg staan en het regeerakkoord geeft aan dat deze keuzevrijheid van ouders tussen verschillende soorten scholen wil versterken. Echter, wij denken juist dat als de scholen de vrijheid krijgen om zelf vorm te geven aan het onderwijs, uniforme metingen waarmee de sterke en zwakke punten van zo'n aanpak in beeld komen onontbeerlijk zijn. Ook ouders denken zo. Juist bij scholen die kiezen voor een totaal nieuwe aanpak van het onderwijs is de vraag van ouders groot om met goede cijfers te monitoren of de kwaliteit van dat onderwijs niet achterblijft bij wat normaal is op andere scholen. Dat wil niet zeggen dat er geen problemen met toetsen kunnen zijn. Van

toetsen in de eerste klassen van de basisschool is bekend dat ze niet heel goed aansluiten bij de belevingswereld van deze kinderen en de eindtoets basisonderwijs lijkt scholen aan te zetten tot strategisch gedrag (Borghans et al. 2015). Uit het regeerakkoord komt ook naar voren dat de nieuwe regering zowel de positieve als de negatieve kanten van toetsen ziet. Bepaalde toetsen wil men afschaffen of verbieden, andere juist belangrijker maken en vernieuwen. Een goed toetsstelsel zorgt ervoor dat relevante informatie wordt verzameld, maar dat ongewenste gevolgen worden geminimaliseerd.

Experimenten om te ontdekken wat werkt en wat niet

Omdat het heel belangrijk is een bepaalde onderwijsvernieuwing pas door te voeren als ook duidelijk is dat deze echt werkt is er de laatste jaren veel energie gestoken in experimenteel en quasi-experimenteel onderzoek. Hessel Oosterbeek, Dinand Webbink en het CPB hebben hier een belangrijke rol in gespeeld. Ook het ministerie van OCW heeft veel werk gemaakt van onderwijsexperimenten, zoals in het programma onderwijsbewijs (Borghans et al. 2016). Het uitvoeren van een onderwijsexperiment is een ingewikkeld proces waarin samengewerkt moet worden tussen de onderwijspraktijk, inhoudsdeskundige onderzoekers en statistisch onderlegde onderzoekers. Dit gaat niet altijd van een leien dakje, maar door de experimenten die zijn opgezet is er wel ervaring opgedaan. Veel van deze experimenten hadden echter betrekking op relatief kleine onderwijsvragen. Dit voorjaar was er een bijeenkomst bij NRO over de vraag hoe er verder moet worden gegaan met experimenten in het onderwijs. De conclusie was dat de tijd nu rijp lijkt om via de experimentele aanpak werk te gaan maken van enkele grote onderwijsvragen waar we al lange tijd tegenaan lopen. Een aantal maatregelen die in het regeerakkoord genoemd staan, passen duidelijk in deze lijst van slepende kwesties. Het getuigt van moed en doorpakkend vermogen dat de nieuwe regering werk wil maken van deze punten. Dat wil echter niet zeggen dat een voorgestelde aanpak ook daadwerkelijk zal werken. In Engeland wordt door de Education Endowment Foundation al langere tijd serieus werk gemaakt van experimenten in het onderwijs. Experimenten worden alleen gestart als er serieuze aanwijzingen zijn dat de interventie kans van slagen heeft. Toch blijkt maar net iets meer dan tien procent van de experimenten een positief resultaat te hebben. Specifieke aspecten van de invulling van een aanpak kunnen grote gevolgen hebben voor de effectiviteit. Daardoor kan het zijn dat ook voor een maatregel die in het buitenland succesvol is gebleken de invoering hier tegenvalt qua resultaten. Voor een groot aantal maatregelen ziet de nieuwe regering dat niet bij voorbaat vaststaat dat het voorgestelde beleid ook echt zal werken, en kondigt men daarom ook experimenten aan met dit nieuwe beleid.

Enkele voorstellen in het regeerakkoord

Eén maatregel van de nieuwe regering is om 170 miljoen euro uit te trekken voor versterking van de vroeg- en voorschoolse educatie (vve) om zo een aanbod van 16 uur per week

voor achterstandsleerlingen te realiseren. CPB (2016) geeft aan dat vve die gericht is op achterstandsleerlingen een positief effect kan hebben. Hoewel de Nederlandse omstandigheden afwijken van de buitenlandse situatie waren er geen bruikbare Nederlandse studies voorhanden. Akgunduz en Heijnen (2016) onderzochten onlangs wel de effecten van vve in Nederland, maar konden als uitkomstmaat geen leerresultaten gebruiken omdat deze gegevens niet beschikbaar zijn. Als alternatief onderzochten zij de doorstroom van groep 2 naar 3. Dankzij de samenwerking in de dataverzameling tussen scholen en onderzoekers bij de EAL, zijn in Limburg wel zulke toetsresultaten beschikbaar en zal op grond daarvan binnenkort een analyse van de effecten van vve op de cognitieve ontwikkeling van leerlingen verschijnen.

Twee andere maatregelen richten zich op de overgang van de basisschool naar het voortgezet onderwijs. Op regionaal niveau moet er een zo dekkend mogelijk aanbod van verschillende typen brugklassen komen en er komt ruimte om te experimenteren met zogenaamde 10-14-scholen (of tienerscholen), om de overgang van basisschool naar voortgezet onderwijs soepeler te laten verlopen. Het CPB (2016) noemt deze maatregelen niet, maar in de discussie over onderwijsachterstanden wordt vaak gewezen op de negatieve effecten van de vroege selectie in Nederland. Sterk empirisch bewijs van deze effecten is er echter niet. Het ligt dus voor de hand om met een goed opgezet experiment te testen of deze verwachtingen worden waargemaakt. Wat het voornemen van de regering bijzonder maakt is dat men niet van plan is om de brugperiodes te verbreden of te verlengen, maar dat men een aanbod wil waarin ouders kunnen kiezen tussen brede en smalle brugklassen. De kans is groot dat ouders van leerlingen die heel goed passen bij een bepaald onderwijsniveau, zullen kiezen voor de smalle brugklassen, terwijl ouders van leerlingen waarvan het minder duidelijk is op welk niveau zij thuishoren de brede brugklassen zullen kiezen. Per saldo resulteert daardoor niet minder maar juist meer vroege selectie.

Een derde groep maatregelen heeft betrekking op een herziening van het onderwijscurriculum en komen er extra middelen voor onderwijs voor hoogbegaafde kinderen. Ook wil men experimenten die het mogelijk maken voor leerlingen in het voortgezet onderwijs om meerdere vakken op een hoger niveau af te ronden en daarmee toegang te krijgen tot specifieke vervolgopleidingen. Het CPB (2016) beschrijft ook het stimuleren van maatwerkdiploma's en hoogbegaafdheidsonderwijs. Bij de eerste schat het CPB een licht positief effect in. Het effect van hoofbegaafdheidsonderzoek staat te boek als 'onbekend'. Op verschillende scholen in Limburg is men bezig met het vernieuwen van het curriculum. Er zijn bijvoorbeeld projecten over programmeren, onderzoekend leren, techniek en een bildung academy. Het belang van Duits, met name in de grensregio, is een belangrijk onderwerp en waar nodig wordt met name werk gemaakt van het verbeteren van het onderwijs in het Nederlands. Ook herzien enkele scholen hun hele stelsel om gepersonaliseerd leren mogelijk te maken. Op diverse scholen lopen projecten om leerlingen wat extra's te bieden en enthousiaster te maken voor vakken door ze meer te relateren aan de praktijk. De mogelijkheid om op een hoger niveau examen te doen speelt hier ook bij. Voor zowel curriculumveranderingen als meer gedifferentieerd of gepersonaliseerd leren geldt dat er moeilijke afwegingen gemaakt moeten worden. Willen we tijd in-

ruimen bij natuur- en scheikunde om ook aandacht aan programmeren te kunnen geven? Is het beter om veel tijd in Engels te steken, of blijft het belangrijk om naast het Engels ook serieus aandacht te besteden aan Duits en Frans? En kunnen leerlingen die goed zijn in sommige vakken maar meer moeite hebben met andere vakken, beter hun tijd besteden aan de vakken waar ze goed in zijn of moeten ze juist hun zwakke punten versterken? Ook deze koers vraagt dus om goede gegevens en een grondige analyse.

De thema's waarop de regering het onderwijs wil vernieuwen sluiten dus aan bij wat er leeft in het veld, maar betreffen vaak mogelijke initiatieven waarvan nog onduidelijk is of ze het gewenste effect zullen hebben. Het is dus cruciaal dat de aangekondigde maatregelen goed worden doordacht op grond van wat al bekend is in de literatuur over wat werkt en wat niet en dat deze maatregelen in eerste instantie experimenteel worden ingevoerd. Deze invoering moet zo worden opgezet dat met een degelijk onderzoek de effecten kunnen worden vastgesteld. Hiervoor zouden vanaf het begin onderzoekers betrokken moeten worden bij de opzet van de experimenten. Alleen als een aanpak wordt gekozen waarbij de nieuwe maatregelen degelijk worden geëvalueerd, kan over een enige tijd werkelijk worden vastgesteld of deze nieuwe koers het onderwijs echt verder heeft geholpen en hoeven we niet te vrezen dat we ook dan weer spijt hebben van te snel doorgevoerde onderwijsvernieuwingen.

Auteurs

Lex Borghans en Trudie Schils zijn Onderwijseconomen aan de Universiteit Maastricht.

Bronnen

- Yusuf Emre Akgunduz, Suzanne Heijnen, 2016, Impact of funding targeted pre-school interventions on school readiness: Evidence from the Netherlands. CPB Discussion Paper 328.
- Borghans, L., A. van Langen, B. Leest en T. Schils, 2015, De invloed van opbrengstindicatoren op het functioneren van scholen in het primair onderwijs. Onderzoeksrapport in opdracht van Inspectie van het Onderwijs. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Borghans, L., T. Schils en I. de Wolf, 2016, Experimentalism in Dutch education policy: Experiences and lessons learnt. Academische Werkplaats Onderwijs: [academischewerkplaatsonderwijs.nl/files/5014/5215/5392/Experimentalism_def.pdf](https://www.ocwincijfers.nl/files/5014/5215/5392/Experimentalism_def.pdf)
- CPB, 2016, *Kansrijk onderwijsbeleid*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- OCW, 2015. OCW in cijfers: <https://www.ocwincijfers.nl/wetenschap/financiele-cijfers-wetenschap/rd-uitgaven-als-percentag-van-het-bbp-sector-van-uitvoering-internationale-vergelijking>. Pagina bezocht 16 oktober 2017.
- Onderwijsraad, 2011, Ruim baan voor stapsgewijze verbeteringen. Adviesnr. 20110293/998. Den Haag: Onderwijsraad.

Arbeidsmarkt

Pieter Gautier

1 Inleiding

Wat zijn de belangrijkste plannen van het Kabinet Rutte III voor de arbeidsmarkt en wat zijn de verwachte effecten? In dit artikel ga ik achtereenvolgens in op de belastingvoorstellen die zowel arbeidsaanbod als baancreatie beïnvloeden. Vervolgens bespreek ik de maatregelen die erop gericht zijn de kloof tussen flex en vast werk te verkleinen en ik sluit af met een paar opmerkingen over activerend arbeidsmarktbeleid.

2 Arbeidsaanbod en baancreatie

De totale netto lasten op arbeid worden met 7,5 mld euro teruggebracht. We gaan terug van drie naar twee schijven en de algemene heffingskorting wordt verhoogd. Ter compensatie gaat het lage btw-tarief van 6 naar 9% en wordt de hypotheekrente versneld afgelost. De winstbelasting en dividendbelasting worden verlaagd.

Aan de onderkant verandert er weinig. Het aantal beschutte werkplekken wordt iets uitgebreid.

De verschuiving van belasting op arbeid naar belasting op consumptie heeft een aantal voordelen. Ten eerste, betalen rijke ouderen nu ook mee, ten tweede is het moeilijker om btw te ontwijken dan inkomstenbelasting en ten derde is consumptie gerelateerd aan je permanente inkomen. Een AIO in de informatica weet bijvoorbeeld dat ze in de toekomst meer zal gaan verdienen dan een afgekeurde stratenmaker en zal dus een groter deel van haar huidige inkomen consumeren. Degenen met een grotere verdien capaciteit betalen dus uiteindelijk meer btw en dat is wenselijk. Hier staat tegenover dat mensen met een uitkering, als ze niet gecompenseerd worden, wel last hebben van de btw-verhoging en niet direct profiteren van de lagere inkomstenbelasting. Voor deze mensen zijn er twee effecten. Als ze werkloos blijven hebben ze last van de btw-verhoging, maar door de lagere belasting op arbeid dalen de loonkosten, hetgeen tot meer baancreatie leidt en daar profiteren ze van. Het feit dat de verschillen tussen het hoge en lage btw-tarief minder groot worden heeft als voordeel dat het tariefverschil tussen boeken (laag) en e-boeken (hoog) afneemt (hetzelfde tarief zou nog beter geweest zijn), zie Bouman (2011) voor een lijst met absurde voorbeelden van identieke producten in het hoge en lage tarief. Tot slot

verstoort belasting op consumptie de arbeidsmarkt minder dan loonbelasting, maar er is wel verstoring omdat het uiteindelijke doel van arbeid is om later te consumeren.

De voordelen van de lagere belasting op arbeid worden ten dele teniet gedaan door de vermindering van het aantal schijven. Bij een vlaktaks kan de overheid alleen herverdelen door de algemene heffingskorting te verlagen en andere groepen meer te laten betalen, zie ook Jacobs, Jongen en Zoutman (2014). Daarnaast is er voor de overheid een asymmetrisch informatieprobleem. Het liefst zou de overheid talent belasten, maar ze neemt alleen iemands inkomen waar. Een belastingsysteem dat talent wil belasten heeft meerdere schijven nodig om de mensen met veel talent voldoende prikkels te geven om te blijven produceren, zie Mirrlees (1971).

In het beroemde Mirrlees (2011) rapport wordt er ook op gewezen dat het arbeidsaanbod voor sommige groepen elastischer is (bijvoorbeeld vrouwen met jonge kinderen en ouderen dicht bij hun pensioen). Lagere marginale tarieven voor die groepen hebben daarom de grootste effecten op het arbeidsaanbod. In het regeerakkoord staan dergelijke maatregelen niet.

De verlaging van de dividendbelasting zal samen met de verlaging van de winstbelasting leiden tot een gunstiger vestigingsklimaat, maar tegelijkertijd zal het ook de ons omringende landen stimuleren om de winstbelastingen te laten afnemen. Het is belangrijk dat hierover binnen Europa afspraken worden gemaakt om een 'race to the bottom' te voorkomen. Hetzelfde geldt voor de hogere energiebelasting die het kabinet voorstelt. Dit is een vorm van een Pigou-belasting die ongewenst gedrag ontmoedigt en daarom toe te juichen is. Overigens is het natuurlijk niet zo dat consumenten alleen de btw betalen en bedrijven (lees: arbeiders en aandeelhouders) de winstbelasting betalen. Bedrijven betalen een deel van de btw en consumenten een deel van de winstbelasting. Hoe elastischer de vraag is ten opzichte van het aanbod, hoe minder belasting direct door de consumenten wordt betaald.

Samenvattend: de genomen belastingmaatregelen zijn niet perfect, maar vormen een kleine verbetering ten opzichte van het huidige systeem. De kritiek van de oppositie op de btw-plannen in isolatie zijn niet erg vruchtbaar. Het Mirrlees (2011) rapport adviseert terecht dat je het belastingstelsel als geheel moet beoordelen en niet bij elke individuele belasting kijken of het voldoende herverdeelt.

Aangezien de werkloosheid in Nederland al laag is, verwacht ik dat de belastingwijzigingen niet of nauwelijks tot een verdere verlaging van de werkgelegenheid zullen leiden. Ook wat betreft de maatregelen die betrekking hebben op arbeidsongeschiktheid zijn de te verwachte netto effecten beperkt. Er wordt enerzijds een scherpere claimbeoordeling gehanteerd en anderzijds gaat de duur voor verhoogde premiebetalingen door bedrijven, waarvan relatief veel werknemers arbeidsongeschikt worden, omlaag van tien naar vijf jaar. Tot slot is er een aantal kindgerelateerde

regelingen die worden aangepast, waarvan het CPB verwacht dat de werkgelegenheidseffecten per saldo zeer gering zijn.

3 Vast versus flexwerk

Op dit moment hebben 4 op de 10 werkenden in Nederland geen vast contract. Het aandeel flexcontracten en zzp'ers is hoger dan in het buitenland en de groei van het aantal flexcontracten is sterker dan in andere landen. Dit duidt erop dat het de Nederlandse instituties zijn die het aanbieden van vaste contracten relatief onaantrekkelijk maakt. De stijging van het aantal flexcontracten zien we vooral bij lagere opleidingsniveaus. De kans op werkloosheid is voor flexwerkers 3 maal zo hoog. Flexwerkers krijgen minder ontslagvergoeding en bouwen minder pensioen op. Vooral jongeren hebben een flexcontract. Het probleem voor deze groep is niet zozeer om een baan te vinden, maar om hun baan te behouden. Veel zzp'ers zijn dit vrijwillig maar 80-90% van de werknemers met een flexcontract wil graag een vast contract, zie Euwals, De Graaf-Zijl en Van Vuuren (2016).

De nieuwe regering onderkent deze problemen, maar de oplossingen verschillen van die in Asscher's Wet werk en zekerheid (Wwz). De Wwz was er vooral opgericht om flex te ontmoedigen, maar dat leidde niet tot meer vaste contracten. De plannen van het nieuwe kabinet zijn er meer op gericht om het aanbieden van vaste contracten aantrekkelijker te maken. Het aanbieden van flexcontracten wordt minder ontmoedigd dan in de Wwz. Werkgevers hoeven pas weer na 3 jaar een vast contract aan te bieden (nu is dat 2 jaar). Als er meer dan zes maanden tussen twee contracten zit, begint de reeks opnieuw (dit blijft onveranderd). Voor sommige sectoren worden uitzonderingen gemaakt (met name die sectoren die afhankelijk zijn van seizoensarbeid). Onder de Wwz kon iemand die niet goed functioneerde op meerdere gebieden toch moeilijk ontslagen worden, omdat op basis van elk afzonderlijk gebied net onvoldoende reden voor ontslag was. Nu kan de rechter ook kijken naar de combinatie van omstandigheden. De rechter kan dan wel een (maximale) extra transitievergoeding opleggen. Wellicht ten overvloede, indien werkgever en werknemer beiden behoefte hebben aan een langetermijnrelatie (bijvoorbeeld vanwege specifieke investeringen) dan moeten ze daarin niet belemmerd worden en moet het ze vrijstaan onderling een hogere ontslagvergoeding af te spreken.

De transitievergoedingen worden verruimd. Het recht op vergoeding gaat onmiddellijk in, in plaats van over twee jaar. Voor elk jaar in dienst bedraagt de transitievergoeding een derde maandsalaris. Het kabinet wil met voorstellen komen om kleine werkgevers te compenseren voor de transitievergoeding. Kleine bedrijven worden ook bevoordeeld doordat ze nu slechts één jaar loon door hoeven te betalen bij ziekte van een werknemer in plaats van twee jaar. Bedrijven met tussen de 25 en 100 werknemers zullen zich waarschijnlijk verzekeren voor langdurige ziekte van hun werknemers terwijl grotere bedrijven zelf de risico's kunnen dragen. Hierdoor zullen grotere bedrijven nog steeds terughoudend zijn met het aanbieden van banen aan mensen met een relatief grotere kans

op ziekte. De reden om kleine bedrijven te bevoordelen is dat die gezien worden als de motor van de baancreatie, maar wat vaak vergeten wordt is dat bij kleine bedrijven ook de meeste banen worden vernietigd en dat de meeste werknemers bij een groot bedrijf werken, zie Broersma en Gautier (1997). Het zou beter zijn als alle bedrijven slechts één jaar hoeven door te betalen bij ziekte. Dit geeft ze voldoende prikkels om te proberen langdurig ziekteverzuim te voorkomen en tegelijkertijd zullen ze eerder vacatures openen.

Om het aanbieden van reguliere contracten te stimuleren, worden de mogelijkheden voor een langere proeftijd, alvorens iemand in vaste dienst aan te nemen, verruimd. Hier profiteren vooral werknemers van die door werkgevers als risicovol gezien worden. Die krijgen nu eerder een voet tussen de deur.

Rutte III stelt WW premiedifferentiatie naar contractduur voor. Bedrijven die vaste contracten aanbieden betalen lagere sociale verzekeringspremies. Dit is een logische maatregel die het aanbieden van een vast contract ook aantrekkelijker maakt.

Tot slot wordt het verschil tussen payrollen en uitzendarbeid verkleind. Payrollers moeten dezelfde arbeidsvoorwaarden genieten als de werknemers die via een uitzendbureau worden verhuurd.

Over het algemeen wordt de arbeidsmarkt door de genomen maatregelen waarschijnlijk iets flexibeler. Dat leidt niet zozeer tot lagere werkloosheid, maar wel tot minder langdurige werkloosheid en dat is wenselijk, zie ook Gautier, Van der Klaauw en Ter Weel (2013). Bij veel problemen (pensioenen, banken, arbeidsmarkt) is de hamvraag: wie draagt de risico's? In de huidige arbeidsmarkt zijn dit vooral de mensen met een flexcontract. Door vast iets minder vast te maken, worden de risico's beter verdeeld.

4 Activerend arbeidsmarktbeleid

Activerend arbeidsmarktbeleid is vooral gedelegeerd naar de gemeenten. Er komt iets meer geld beschikbaar hiervoor. Helaas staat er in het regeerakkoord niets over evaluatie van het beleid. Dat is jammer, omdat er de afgelopen jaren veel is geëxperimenteerd. Echter, we weten nog steeds niet goed welk beleid werkt, terwijl er forse bedragen aan worden besteed. Een lichtpuntje is dat het UWV meer openstaat voor evaluatie van beleid, zie bijvoorbeeld Bolhaar, Ketel en Van der Klaauw (2014).

Auteur

Pieter Gautier (e-mail: p.a.gautier@vu.nl) is hoogleraar economie aan de afdeling algemene economie van de Vrije Universiteit Amsterdam.

Referenties

- Bolhaar, J., N. Ketel en B. van der Klaauw, 2014, Meer mensen aan het werk door opleggen zoekperiode bij uitkeringsaanvraag, <http://www.mejudice.nl/artikelen/detail/meer-mensen-aan-het-werk-door-opleggen-zoekperiode-bij-uitkeringsaanvraag>
- Bouman, M., 2011, BTW: Belasting toegevoegde waanzin, <http://mathijsbouman.nl/?p=130>
- Broersma, L. en P. Gautier, 1997, Job Creation and Job Destruction by Small Firms: An Empirical Investigation for the Dutch Manufacturing Sector, *Small Business Economics*, 1997, 8: 1-14.
- Euwals, R., M. de Graaf-Zijl en D. van Vuuren, CPB Policy Brief 14.
- CPB, 2017, Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord.
- Gautier, P., B. van der Klaauw en B.ter Weel, 2013, Vergroot doorstroming arbeidsmarkt met soepeler ontslag. <http://www.mejudice.nl/artikelen/detail/vergroot-doorstroming-arbeidsmarkt-met-soepeler-ontslag>
- Jacobs, B., E. Jongen en F. Zoutman, 2014, Optimal Redistributive Taxes and Redistributive Preferences in the Netherlands, EUR Working Paper.
- Mirrlees, J., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G.. Myles en J. Poterba, 2011, The Mirrlees Review: Conclusions and Recommendations for Reform, *Fiscal Studies*, vol. 32-3: 331-359.
- Mirrlees, J.A., 1971, An Exploration in the Theory of Optimal Income, Taxation, *Review of Economic Studies*, vol. 38: 175-208.

Sociale zekerheid en arbeidsmarkt in het Regeerakkoord

Pierre Koning

Ondanks de invoering van de Participatiewet in 2013 en de Wet Werk en Zekerheid (WWZ) in 2015 door Rutte II, komt ook Rutte III met een aanzienlijk aantal nieuwe plannen voor de arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Deze plannen hebben vooral tot doel om werkgeversverplichtingen – zowel bij ontslag als bij ziekte en arbeidsongeschiktheid – te verlichten. Tegelijkertijd wil het nieuwe kabinet tijdelijke werknemers meer bescherming bieden en arbeidsongeschikten en arbeidsgehandicapten meer prikkelen tot het verrichten van arbeid. Als geheel ogen de veelal gedetailleerd uitgeschreven plannen doordacht en consistent en passen ze bij een centrumrechtse coalitie. Alleen is het de vraag of alle extra wetgeving altijd gaat werken en of sociale partners en gemeenten – die nodig zijn voor de implementatie – straks wel in de geest van het Regeerakkoord gaan handelen.

1 Inleiding

Toegegeven, het is niet eenvoudig om snel en doeltreffend het Regeerakkoord te kenschetsen als het om sociale zekerheid en arbeidsmarkt gaat. Dat, terwijl de eerste passage van hoofdstuk 2 nog helder aanvangt: verantwoordelijkheden voor de arbeidsrelatie liggen te eenzijdig bij de werkgever en kwetsbare groepen blijven hangen in tijdelijke banen of schijnzelfstandigheid. Hoog tijd derhalve om arbeidsinstituten en het stelsel van sociale zekerheid zo in te richten dat nu echt ‘vast minder vast’ en ‘flex minder flex’ worden.

Lezen we echter verder, dan passeert een lange lijst gedetailleerd uitgeschreven maatregelen de revue. De tekst lijkt dan ook op adviezen van de Sociaal-Economische Raad (SER): veel gedetailleerde jargonesque uitweidingen over voorgenomen beleid, maar daarin ook veel tekst die dat beleid weer conditioneert. Laat ik desalniettemin een poging doen om de belangrijkste maatregelen proberen te benoemen. Ik zal daarbij een indeling maken naar drie beleidsdossiers: (1) WW en ontslagbescherming; (2) Regelingen voor ziekte en arbeidsongeschiktheid; en (3) De Wet Werk en Bijstand (WWB).

2 WW en ontslagbescherming

Het Regeerakkoord maakt eens te meer duidelijk dat de coalitie streeft naar een nieuwe balans op de arbeidsmarkt, waarin flex minder flex is en vast minder vast. Grofweg de helft van alle plannen grijpt hier dan ook op aan. Het minder vast maken van vaste contracten zou vooral moeten komen van de volgende drie plannen:

- *WW-premiedifferentiatie* naar type contract: het idee is WW-premies van werkgevers niet alleen tussen sectoren te laten verschillen, maar ook tussen vaste en tijdelijke contracten binnen sectoren. Dit neemt de impliciete WW-subsidie op tijdelijke banen weg, zodat vaste banen aantrekkelijker worden. Let wel: het kabinet wil dit “gaan bekijken” en “het gesprek aangaan” met sociale partners.
- Introductie van een *cumulatiegrond* voor ontslag: versoepeling van gronden voor ontslag doordat meerdere ontslaggronden meegewogen kunnen worden (in plaats van één hoofdgrond).
- Uitsluiting van transitievergoedingen in sommige gevallen, o.a. bij ontslag als een langdurig arbeidsongeschikte werknemer ontslagen wordt of als er al een cao-regeling bestaat.

Deze voorstellen lijken rechttoe rechtaan, maar de uitwerking ervan is niet altijd evident. Zo is het de vraag of sociale partners meegaan met de WW-premiedifferentie en of kantonrechters de cumulatiegrond in onversneden vorm overnemen (ervaringen met wetswijzingen door de WWZ stemmen niet zo hoopvol). Bovendien zal werkgevers er veel aan gelegen zijn om gronden te vinden voor vrijstelling van de transitievergoeding.

Er zijn ook maatregelen die bescherming pogen te bieden aan flexibele arbeidskrachten:

- Vanaf de start van hun contract gaan ook werknemers met contracten van korter dan twee jaar al een transitievergoeding opbouwen.
- Gelijke arbeidsvoorwaarden voor payrollers als voor andere werknemers, en een ‘fundamentele herziening’ om materieel en formeel werkgeverschap bij elkaar te brengen.
- Het tegengaan van overmatig gebruik nulurencontracten bij beroepen waarbij permanente beschikbaarheid niet vereist is.

Afgezien van de instelling van een transitievergoeding voor tijdelijke contracten, is het ook bij deze maatregelen onduidelijk wat er nu precies gaat gebeuren: wie is aan zet, het kabinet of sociale partners? En hoe ver kunnen en willen de coalitiepartijen gaan om payrollers en nulurencontracten daadwerkelijk aan banden te leggen?

Tot slot komt het nieuwe kabinet met een aantal maatregelen die veranderingen in de ‘ketenbepaling’ van de WWZ ongedaan maken. Zo mogen sommige werkgevers – zoals scholen – al eerder dan binnen een tussenpoos van zes maanden een nieuw tijdelijk contract aan dezelfde persoon aanbieden en dient na drie in plaats van twee jaar een vast

contract te worden aangeboden. Per saldo is lastig aan te geven wat hiervan de consequenties zullen zijn, maar het initiële effect is in ieder geval dat tijdelijke contracten langer zullen doorlopen.

3 Ziekte en arbeidsongeschiktheid

Het mag geen verrassing heten dat het kabinet voor werkgevers met minder dan 25 werknemers de loondoorbetaling in het tweede ziektejaar wegneemt en vervangt door een collectieve, uniforme werkgeverspremie. Het nieuwe kabinet is nog een stapje verder gegaan door ook de periode waarvoor premiedifferentiatie geldt in de WGA (wet Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten) te verkorten van tien naar vijf jaar. Deze maatregelen sluiten aan op de gedachte dat werkgevers minder verplichtingen moeten dragen, zodat zij eerder (vast) personeel zullen aannemen.

Gegeven de consensus over een publieke verzekering voor het tweede ziektejaar, zouden we bijna vergeten dat momenteel de grote meerderheid van kleine werkgevers in Nederland eigenlijk al verzekerd is voor het risico van verzuim – maar dan bij een private verzekeraar. Dit betekent dat er materieel niet zoveel verandert voor die werkgevers. Zij zullen dus ook niet meer geneigd zijn nieuw personeel aan te nemen bij een publieke verzekering. Kwalijker is dat als private verzekeraars momenteel bijdragen aan de preventie en re-integratie zieke werknemers, de overstap leidt tot hoger verzuim. CPB (2017) raamt hiervoor dan ook een verhoging van werkgeverslasten van 0,4 mld euro.

Naast de verlichting van de verplichting voor loondoorbetaling zijn er meer wapenfeiten voor regelingen voor ziekte en arbeidsongeschiktheid. Hiervoor is geput uit het dit voorjaar verschenen rapport van het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) 'Geschikt voor de arbeidsmarkt' (Ministerie van Financiën, 2017). Interessant zijn vooral de voorstellen om (voormalig) werknemers in de WGA meer te prikkelen tot werk. Zo mogen gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de eerste vijf jaar van de uitkeringsperiode meer dan de ingeschatte resterende verdien capaciteit verdienen, zonder dat dit leidt tot een herkeuring. Ingrijpender wellicht is de maatregel dat arbeidsongeschikten die over een verdien capaciteit van meer dan 1% en minder dan 20% van hun voormalige loon beschikken, straks ook minimaal de helft van diezelfde verdien capaciteit moeten benutten om nog een genereuze arbeidsongeschiktheidsuitkering van 70% van het laatstverdiende loon te mogen ontvangen. Het is nog de vraag of deze maatregel voor alle lopende gevallen gaat gelden of alleen de nieuwe WGA-instroom treft.

4 De WWB

Met de invoering van de Participatiewet in 2013 is de uitvoering van de WWB, Wajong en de Sociale Werkvoorziening (SW) in handen gekomen van de gemeenten. Het Regeerakkoord onderstreept het belang van deze decentralisatie, maar blijkt enkele

voorstellen is het nieuwe kabinet kennelijk eigenlijk niet tevreden zoals het nu gaat. Sterker nog: de coalitiepartijen willen sturender optreden in het bijstandsbeleid van gemeenten. Het goede nieuws voor gemeenten is dat er 0,1 mld euro in 2021 en structureel 0,5 mld euro per jaar extra beschikbaar komt, maar dan wel met de dwingende mededeling dat dit op termijn tot 20.000 extra beschutte arbeidsplaatsen voor mensen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking moet leiden. Kennelijk vertrouwt het kabinet niet op de afwegingen die gemeenten zelf maken bij de inzet van re-integratieinstrumenten.

Inmenging in het bijstandbeleid van gemeenten zien we in het Regeerakkoord ook terug enkele andere fronten:

- Mensen met beperkingen in de bijstand die beschut werk verrichten, ontvangen straks een loondispensatie die onder het Wettelijk Minimumloon (WML) mag liggen. Dit wijkt af van de huidige situatie waarin een minimaal inkomen ten bedrage van het WML is gegarandeerd.
- Er komen afspraken met gemeenten over het dwingende karakter van de tegenprestatie die bijstandsccliënten moeten leveren.
- Verkleining van de armoedeval die ontstaat door armoedebeleid dat sommige gemeenten voeren.

5 Per saldo

Overzien we de voorstellen van het nieuwe kabinet, dan zijn verschillende patronen zichtbaar: minder werkgeversverplichtingen, minder oneigenlijk gebruik van flexibele contracten en meer activering voor arbeidsongeschikten en mensen in de bijstand. Dit is ook wat je zou verwachten van een centrumrechts kabinet. Wellicht is ook een compliment op zijn plaats bij al die plannen: zorgvuldig en kundig is nagegaan waar zo gericht mogelijk – en zonder zware ideologische koerswijzigingen – de aangegeven koers te volgen is. Het nieuwe kabinet heeft duidelijk geluisterd naar experts en heeft serieus gekeken naar eerdere ambtelijke rapporten, zoals het IBO-rapport ‘Geschikt voor de arbeidsmarkt’ (Ministerie van Financiën, 2017).

Zoomen we echter in op de individuele voorstellen, dan zijn er vraagtekens over de realisatie ervan. Soms is sprake van een welhaast blind vertrouwen in het vermogen van wetgeving om precies vrijstellingen van nieuwe bepalingen af te kunnen bakenen – denk daarbij vooral aan het ontslagdossier. Ervaringen uit het verleden leren echter dat wetgeving er zo niet eenvoudiger op wordt en dat werkgevers er veel aan gelegen is om gaatje in de wet te vinden om sommige verplichtingen – zoals bijvoorbeeld de ketenbepaling bij ontslag – te ontwijken.

Het nieuwe kabinet heeft ook een sterk vertrouwen in het organiserend vermogen van sociale partners en van gemeenten. Bij de sociale partners is dat vertrouwen verrassend,

gezien de verdeeldheid in de SER op het arbeidsmarktdossier. Gaan vakbonden en werkgevers straks echt de ruimte invullen die ze krijgen – en dan ook nog eens in de geest van het Regeerakkoord? Evenzo is het de vraag of gemeenten zitten te wachten op een directieve hand vanuit Den Haag. Er zal daarom straks veel doorzettingsvermogen, geduld en overtuigingskracht nodig zijn bij het nieuwe kabinet. En bovendien veel vertrouwen in de toekomst. Maar dat is gelukkig juist het motto van het nieuwe kabinet.

Auteur

Pierre Koning (e-mail: p.w.c.koning@vu.nl) is werkzaam als hoogleraar 'Arbeidsmarkt en sociale zekerheid' aan de Vrije Universiteit Amsterdam en als UHD aan de Universiteit Leiden.

Referenties

- CPB, 2017, Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord, CPB notitie 10 oktober 2017. <https://www.cpb.nl/publicatie/analyse-economische-en-budgettaire-effecten-van-de-financiele-bijlage-van-het-Regeerakkoord>
- Ministerie van Financiën, 2017, IBO Geschikt voor de arbeidsmarkt. Mogelijkheden om de arbeidsparticipatie in de WIA te bevorderen. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/04/26/interdepartementaal-beleidsonderzoek-%E2%80%9Cgeschikt-voor-de-arbeidsmarkt>

Duidelijkheid over pensioenen

Casper van Ewijk

Het regeerakkoord kiest een duidelijke koers voor de toekomst van het pensioenstelsel. Ondanks het uitblijven van het SER-advies pakt de nieuwe regering het laatste grote hervormingsdossier voortvarend aan. In 2020 moet de doorsneesystematiek in de aanvullende pensioenen zijn afgeschaft en wordt er ruimte gemaakt voor een nieuw stelsel gebaseerd op persoonlijke pensioenvermogens. Deze hervorming moet zorgen voor een toekomstbestendige tweede pijler. De eerste pijler van de AOW is al eerder toekomstbestendig gemaakt door koppeling van de pensioenleeftijd aan de levensverwachting. In dit beleid ten aanzien van de AOW komt geen verandering.

1 Persoonlijke vermogens

Voor de pensioenhervorming sluit het kabinet aan bij de ideeën die ontwikkeld zijn in de SER. In de adviezen van 2015 en 2016 heeft de SER een nadere uitwerking gegeven van de variant van een collectief pensioen gebaseerd op persoonlijke vermogens. Het betreft vooral een verandering in de boekhouding van de pensioenen. Net als het huidige stelsel blijft het pensioenstelsel ook in de toekomst gebaseerd op collectiviteit. Deelname blijft verplicht en er komt geen keuzevrijheid van uitvoerder. Ondanks de in de verkiezingsprogramma's uitgesproken wens van VVD en D66. In die zin blijft het pensioenstelsel dicht bij het bestaande. Het aanvullend pensioen blijft ook de verantwoordelijkheid van de sociale partners. Wel worden enkele weeffouten hersteld. Dit gebeurt in essentie door over te gaan van een boekhouding in termen van 'aanspraken' naar een boekhouding in vermogens: de 'persoonlijke pensioenpotjes'. Door deze overgang van een 'uitkeringsovereenkomst' naar een 'premieovereenkomst met risicodeling' worden een aantal problemen tegelijkertijd opgelost.

In de eerste plaats is een stelsel in termen van persoonlijke vermogens eenvoudiger en transparanter. Ook vervallen lastige kwesties rond de waardering van pensioenaanspraken (zie de voortslepende discussies over nominale rente en UFR). Voor alle deelnemers wordt duidelijk gemaakt hoeveel voor ieder aan vermogen in gereserveerd voor het pensioen en hoe dit vermogen verandert door betaalde premies, bijgeschreven rendementen en opgenomen pensioenen. Deze manier van verantwoording kan bijdragen aan herstel van vertrouwen in pensioenfondsen. Inzicht in opgebouwde pensioenvermogens past ook in de ontwikkeling in de richting van integrale financiële planning voor huishoudens. Deze ontwikkeling zal zich in de komende decennia mede onder druk van 'big data' onvermijdelijk doorzetten, tot voordeel van de consument.

In de tweede plaats wordt het pensioenstelsel door de overgang op persoonlijke vermogens eerlijker, doordat de impliciete overdrachten van jongere werkenden naar oudere werkenden vervalt. In de huidige 'doorsneesystematiek' betalen jongeren evenveel als ouderen voor eenzelfde pensioenopbouw, terwijl de prijs van het pensioen voor jongeren veel lager is door de langere beleggingshorizon. Per saldo subsidiëren de jongere werkenden op die manier de pensioenopbouw van de oudere werknemers. Bij de invoering van het stelsel in de jaren 50 van de vorige eeuw was dit een manier om oudere werkenden snel aan een behoorlijk pensioen te helpen. In deze tijd van flexibele arbeidsmarkt en heterogene participatiepatronen werkt het doorsneesysteem verstrend en unfair uit.

Ten derde helpt een boekhouding in termen van vermogens in plaats van aanspraken om onbedoelde generatie-overdrachten tegen te gaan die zich voordoen bij wijzigingen in het fondsbeleid, of de regelgeving door de overheid. Bij persoonlijke vermogens bestaat er voor ieder individu een helder verband tussen inleg, vermogen en uitkering en worden onbedoelde generatie-overdrachten voorkomen.

Ten slotte maakt de overgang op persoonlijke vermogens het eenvoudiger om maatwerk en keuzemogelijke – binnen grenzen – te introduceren. Ook in dit opzicht wordt het stelsel beter voorbereid op de toekomst en kan – op termijn – een antwoord geven op de toenemende heterogeniteit in pensioenopbouw. Interessant is dat het kabinet wil onderzoeken of enige flexibilisering van het pensioen mogelijk is door bijvoorbeeld een beperkt eenmalige opname van het pensioenvermogen op de pensioendatum mogelijk te maken. In veel landen bestaat de mogelijkheid om bijvoorbeeld 10% of 20% van het kapitaal ineens op te nemen. Met dit geld kan bijvoorbeeld een resterende hypotheek worden afgelost, of de woning worden aangepast voor de oude dag. Belangrijk is dat dit ook fiscaal wordt gefaciliteerd.

Bij dit alles blijven de sterke elementen van het huidige stelsel behouden: brede deelname, solidariteit door het delen van langlevensrisico. In de door der SER uitgewerkte variant ('variant IV-C') wordt ook risicodeling met toekomstige deelnemers gehandhaafd door een collectieve buffer die hoger rendementen in goede tijden afroemt en lage rendementen in slechte tijden compenseert.

2 Transitieprobleem: gemiste kans

Terwijl het kabinet wel de contouren schetst van het nieuwe pensioenstelsel, houdt het voor de uitwerking afstand en geeft het een belangrijke rol aan de sociale partners: *"Het kabinet ziet met belangstelling een gedragen voorstel van de SER tegemoet."* En het kabinet heeft er ook vertrouwen in: *"De SER komt op korte termijn met een advies"*. Een lastig punt hierbij is ook de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel. Het afschaffen van de doorsneeproblematiek gaat gepaard met zekere generatie-effecten. Deze worden deels verzacht doordat ook van uitkeringsovereenkomst naar regeling op basis van persoonlijke

vermogens wordt overgestapt. Niettemin bestaat de vrees dat sommigen, met name de werkende die ongeveer halverwege hun carrière zijn er op achteruit gaan. Zij hebben immers wel eerst wel de subsidie aan de oudere werkenden betaald, maar zouden zelf nu niet meer van profiteren nu zij zelf ouder worden.

Het kabinet lijkt de oplossing van dit probleem ook vooral te laten liggen bij de sociale partners. Er wordt enige ruimte gecreëerd voor extra fiscale ruimte voor hogere premies gedurende de transitie (0,2 mld euro) in vergelijking met het basispad. Dit geld is geen werkelijke subsidie, want op termijn wordt het terugverdiend door belastingen op hogere pensioenen. *“Voorwaarde is dat de verruiming geen effect heeft op de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën.”* Deze opstelling beidt enig soelaas maar mist de kans op actieve stimulering van de overgang op het nieuwe pensioencontract. Terwijl voor ruim 6 mld aan lastenverlichting wordt uitgedeeld (ten koste van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën) wordt de ideale kans gemist om een deel van deze lastenverlichting te reserveren voor actieve bevordering van transitie van pensioenfondsen, bijvoorbeeld in de vorm van een tijdelijke subsidie op de pensioenpremie voor fondsen die de overstap naar het nieuwe contract maken. Naast de extra fiscale ruimte is ook een bedrag van 0,2 mld euro gereserveerd voor hogere pensioenpremies voor de werkgever bij de overheid en de zorg.

Een andere kwestie die een hypotheek legt op de transitie betreft de vormgeving van de collectieve buffers. Met de buffers kan de risicodeling tussen generaties worden versterkt. De vormgeving van de buffer is een van de onderwerpen voor het begin van 2018 door de SER moet worden uitgewerkt. Het kabinet stelt daarbij al wel een grens: de buffer mag niet negatief zijn. Dat is begrijpelijk vanuit het toezicht bezien; het voorkomt dat tekorten worden doorgeschoven naar toekomstige deelnemers. Dit is belangrijk om de continuïteit van het stelsel te garanderen; bij positieve buffers is de kans dat toekomstige generaties afhaken klein. De eis van niet-negatieve buffers legt echter wel een hypotheek op de overgang naar het nieuwe stelsel. Vooral omdat tekorten – dus negatieve buffers – onder het huidige stelsel wel mogen bestaan. De eisen van niet-negatieve buffers bezwaart daardoor niet alleen de – vrijwillige – overgang naar het nieuwe pensioencontract; het vermindert ook de ruimte voor risicodeling, zeker op korte termijn. Aan deze asymmetrische behandeling tussen het huidige contract (de uitkeringsovereenkomst onder het FTK) en het nieuwe contract (de premieovereenkomst met collectieve risicodeling) besteedt de regeringsverklaring geen aandacht. Ook dit is een gemiste kans, namelijk om een einde te maken aan de thans verwarrende discussie over de vermeende beleggingskwaliteiten van het nieuwe en het oude contract.

3 Zzp'ers en pensioen: nog niet opgelost

Door het pensioen tot verantwoordelijkheid van de sociale partners te verklaren, wordt het probleem van de erosie van het systeem door het toenemend aantal zzp'ers en flexwerkers terzijde geschoven. Overgang op een stelsel met persoonlijke vermogens kan

deelname voor deze groepen wel eenvoudiger maken, maar de internationale praktijk wijst uit dat een goed toegankelijke regeling niet voldoende is. Zonder een vorm van harde dwang (verplichte deelname) of zachte dwang (bijvoorbeeld automatic enrolment, zoals in de UK) zullen mensen niet voldoende sparen voor hun pensioen. Het kabinet schuift dit probleem voor zich uit en zet in eerste instantie in op arbeidsmarktmaatregelen om het verschil tussen flexibele en vaste arbeidscontracten te verkleinen. Los van de vraag of dit beleid effectief zal zijn, zal het niet de dreigende erosie van het stelsel oplossen. Deze hete aardappel wordt naar de toekomst doorgeschoven.

4 AOW en oudere werknemers

Het kabinet is ambitieus bij de hervorming van de aanvullende pensioenen. In 2018 moet er een uitgewerkt plan liggen en in 2020 moet het nieuwe stelsel van start gaan. Bij het beleid rond de AOW is het nieuwe kabinet daarentegen terughoudend. De AOW wordt niet aangepast; de koppeling van de pensioenleeftijd aan de levensverwachting wordt gehandhaafd. Er wordt geen aandacht besteed aan de mogelijkheid van een flexibele AOW. Dat is jammer, ook al het geen panacee voor het probleem van oudere werknemers; het kan in sommige gevallen wel helpen en past in de trend tot flexibilisering van de overgang van werk naar pensioen. Wel wordt voorgesteld om de IOW te verlengen en op te schuiven met de pensioenleeftijd; is een logische reparatie van het gat dat dreigt te ontstaan door verhoging van de pensioenleeftijd in de AOW. Het biedt geen antwoord op de kritiek dat de pensioenleeftijd voor velen te snel wordt verhoogd.

Over oudere werknemers schrijft het regeerakkoord: “Om een cultuuromslag te bewerkstelligen voor ouderen op de arbeidsmarkt is een ambitieus leeftijdsbewust personeelsbeleid nodig.” Terecht wordt dit in eerste instantie bij sociale partners neergelegd. Het is echter niet duidelijk wat het kabinet met deze omslag voor ogen heeft. De suggestie om mede ruimte te maken voor ‘generatiepact regelingen’ is weinig hoopgevend. Deze regelingen, die vergelijkbaar zijn met de oude VUT-regelingen, zijn vooral een manier om van oudere werknemers af te komen in plaats van in oudere werknemers te investeren. De Grip, Fourage en Montizaan ¹ laten zien dat dit aansluit bij de huidige cultuur bij werkgevers (en werknemers) en is dus juist in strijd met de gewenste cultuuromslag. Positiever op dit punt is de aandacht in het regeerakkoord voor leren op latere leeftijd en mogelijke introductie van individuele leerrekeningen. Deze rekeningen moeten het levenlanglerenbeleid vanuit de overheid bundelen. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of een dergelijke regeling effectief kan zijn – effectiever dan de huidige O&O fondsen – zonder onnodige administratieve lasten. Voordat een dergelijk stelsel wordt uitgerold is het zaak eerst goed onderzoek te doen naar effectiviteit en kosten. Dit kan door systematische beleidsevaluatie door bijvoorbeeld gecontroleerde

¹ Andries de Grip, Didier Fouarge and Raymond Montizaan, Goede inzetbaarheid oudere medewerkers vereist beter HR-beleid, Netspar Brief 4, 2015.

experimenten. Een aanpak die ook op andere gebieden veel kan bijdragen aan de effectiviteit van beleid.

5 Naar een samenhangende visie

Het regeerakkoord bevat geen grootse samenhangende visie op het gebied van de financiering van de oude dag. Het is vooral pragmatisch met een reeks van – over de linie genomen verstandige – maatregelen. Jammer is dat er weinig aandacht is voor de samenhang tussen de verschillende domeinen en meer specifiek voor de samenhang tussen pensioen, wonen en zorg, en de verdeling van de lasten over de levenscyclus. De combinatie verplicht aflossen van hypotheek, leeftijdsonafhankelijke pensioenpremies en solidair gefinancierde zorgkosten, dreigen voor veel huishoudens tot een concentratie van lasten te leiden aan het begin van de levenscyclus. Dit is niet optimaal. Daar staat tegenover dat het regeerakkoord een moedige stap zet op het terrein van pensioenen. Door over te gaan op een stelsel gebaseerd op persoonlijke vermogens wordt het stelsel niet alleen transparanter en eerlijker, maar is het stelsel ook beter voorbereid om in de toekomst meer pensioen op maat te bieden. Dat kan ook helpen om de samenhang met wonen en zorg te versterken. Zo bezien is de hervorming van het pensioenstelsel een eerste, belangrijke stap in de richting van een meer integrale benadering van de financiering van de oude dag.

Vertrouwen in de toekomst van de zorg?

Erik Schut, Marco Varkevisser en Stéphanie van der Geest

1 Inleiding

De zorgparagraaf van het regeerakkoord “Vertrouwen in de toekomst” begint met de stelling dat dit vertrouwen er voor wat betreft de zorg nog niet is (RA 2017, p. 13): “Veel mensen maken zich zorgen of de zorg die zij nodig hebben er wel is en of zij die kunnen betalen.” Het nieuwe kabinet Rutte III belooft dan ook “hier werk van te maken.” Kan de burger op grond van het regeerakkoord vertrouwen op een goede en betaalbare zorg in de toekomst?

2 Groei van de zorguitgaven

Het vorige kabinet is erin geslaagd om de trendmatige groei van de collectieve zorguitgaven fors om te buigen: van circa 6,3% in periode 2006-2012 tot circa 1,4% gedurende de kabinetsperiode 2012-2017 (VWS 2017, p. 162). Deze trendbreuk is gerealiseerd door een combinatie van factoren waaronder een ingrijpende hervorming van de langdurige zorg, effectieve inkoop van geneesmiddelen door zorgverzekeraars, beperkte loon- en prijsstijgingen, een aanzienlijke verhoging van eigen betalingen voor de burger en een effectieve beperking van de kosten van ziekenhuiszorg via zogeheten ‘hoofdlijnenakkoorden’. In deze akkoorden sprak het ministerie van VWS met het zorgveld een maximale stijging van de totale uitgaven af.

Na ruim vier jaar van ombuigingen lijkt de rek eruit. Zo is er toenemende maatschappelijke onvrede over oplopende wachttijden in de ziekenhuiszorg, geestelijke gezondheidszorg en langdurige zorg. Ook zijn er toenemende zorgen over de kwaliteit van de ouderenzorg en de hoogte van de eigen betalingen. In combinatie met een sterk verbeterde conjunctuur maakt dit een voortzetting van de zeer gematigde groei van de zorguitgaven, zoals in de afgelopen jaren, uiterst onwaarschijnlijk.

Het vorige kabinet heeft in dit opzicht reeds een belangrijke duit in het zakje gedaan door, onder grote maatschappelijke én politieke druk, op de valreep te besluiten tot een forse extra investering in de verpleeghuiszorg die oploopt tot 2,1 mld euro. Voor 2018 is door het ministerie van VWS al een nominale groei van de collectieve zorguitgaven van circa 5,4% ingeboekt, terwijl de groei in het vervolg van de komende kabinetsperiode (2019-2021) oploopt tot gemiddeld 6,0% per jaar (5,4% voor de Zorgverzekeringswet (Zvw) en

8,9% voor de Wet langdurige zorg (Wlz)). De collectief gefinancierde zorguitgaven exclusief eigen betalingen zullen hierdoor toenemen van 68,8 mld euro in 2017 tot 86,5 mld euro in 2021 (VWS 2017, p. 166). Van deze bijna 18 mld euro extra zorguitgaven gaat ruim 10 mld naar de curatieve zorg (Zvw) en krap 8 mld naar de langdurige zorg (Wlz en Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)). Dit is het zogeheten 'basispad' waarmee het nieuwe kabinet is geconfronteerd en waarin de extra investering in de verpleeghuiszorg dus zit verdisconteerd.¹

3 Maatregelen

Het nieuwe kabinet heeft deze erfenis overgenomen en besloten om daarbovenop nog circa 700 mln euro extra collectieve middelen in de zorg te investeren door (i) het eigen risico te stabiliseren in plaats van te laten meegroeien met de zorguitgaven² en (ii) de eigen bijdragen in de langdurige zorg te verlagen. Ten aanzien van dit laatste geldt overigens dat de extra kosten door de afschaffing van de eigen bijdragen in de Wmo voor circa de helft worden afgewenteld op de gemeenten. Om enig tegenwicht te bieden aan deze stijgende zorguitgaven stelt het nieuwe kabinet twee maatregelen in het vooruitzicht. Ten eerste wordt een beperking van de groei van de zorguitgaven voorzien door het opnieuw afsluiten van hoofdlijnenakkoorden met de zorgsector. De opbrengst hiervan moet oplopen tot 1,9 mld euro in 2021. Ten tweede is het de bedoeling om de groei van de uitgaven aan medicijnen te beperken door een scherpere inkoop en een herberekening van het zogeheten 'geneesmiddelenvergoedingensysteem' (GVS). De verwachte opbrengst hiervan loopt op tot 0,3 mld euro in 2021.

4 Nieuwe hoofdlijnenakkoorden

In financiële zin verwacht het nieuwe kabinet dus veel van nieuwe hoofdlijnenakkoorden die het met de zorgsector wil sluiten. In de periode 2012-2018 is het afsluiten van hoofdlijnenakkoorden effectief gebleken om de zorguitgaven te beheersen. Maar dit was vooral te danken aan de bereidheid van zorgverzekeraars en ziekenhuizen om in hun bilaterale onderhandelingen 'omzetplafonds' af te spreken. Een belangrijke reden voor deze bereidheid was de breed gevoelde noodzaak tot kostenbeheersing als gevolg van de economische crisis. De uitgangssituatie van Rutte III is in dat opzicht heel anders dan bij de start van Rutte II in 2012. Na jaren van zeer gematigde groei lijkt, zeker nu de

¹ Merk op dat zorgverzekeraar DSW bij de berekening van de nominale premie voor 2018 "op basis van een eerste indicatie" de verwachting heeft uitgesproken dat de totale Zvw-uitgaven het aankomende jaar circa 1,1 mld lager zullen zijn dan geraamd (DSW 2017). Als deze verwachting juist blijkt te zijn, dan ligt dit basispad nu te hoog.

² Anders dan bepleit door verschillende zorg economen wordt in het regeerakkoord niet gesproken over mogelijke andere manieren om het eigen risico vorm te geven, bijvoorbeeld door de hoogte van de eigen betalingen te koppelen aan de ziektelast van de aandoening, de effectiviteit en doelmatigheid van de behandeling en de doelmatigheid van zorgaanbieders (zie bijvoorbeeld Van Kleef en Van de Ven 2012). Dit is een gemiste kans.

economische wind weer meezit, het op vrijwillige basis afsluiten van nieuwe uitgavenbeperkende zorgakkoorden geen vanzelfsprekendheid. Van de kant van zorgaanbieders waren de eerste terughoudende geluiden al te horen (Skipr 2017). Het is dus zeer de vraag of de gewenste zorgakkoorden tot stand zullen komen en vervolgens de beoogde besparingen zullen opleveren.

Dit laatste is te meer onzeker, omdat de totale opbrengst van 1,9 mld euro waarop het nieuwe kabinet in 2021 rekent op z'n minst ambitieus te noemen is. Het CPB (2017, p. 25) becijfert namelijk dat "de intentie om hoofdlijnenakkoorden af te sluiten" in 2021 tot besparingen leidt van 0,7 mld euro in de ziekenhuiszorg, 0,1 mld in de geestelijke gezondheidszorg en 0,1 mld in de wijkverpleging. De totale opbrengst bedraagt in dat geval geen 1,9 mld maar 0,9 mld euro. De reden voor dit grote verschil is dat het planbureau, conform de uitgangspunten die bij het doorrekenen van de verkiezingsprogramma's zijn gehanteerd (CPB 2016), voorzichtigheidshalve per deelsector een maximale besparing van 1% per jaar ten opzichte van het basispad hanteert indien de hoofdlijnenakkoorden niet gepaard gaan met een "corresponderende beperking van de aanspraken of maatregelen die de doelmatigheid verbeteren." En omdat dergelijke maatregelen in het regeerakkoord ontbreken, komen de collectief gefinancierde zorguitgaven volgens het CPB dus structureel 1 mld euro hoger uit dan in het regeerakkoord wordt aangenomen.

Om een forse financiële tegenvaller te voorkomen is het dus belangrijk dat de beoogde hoofdlijnenakkoorden de hooggespannen verwachtingen gaan waarmaken. Hiervoor is het cruciaal dat de louter financiële afspraken over uitgavenbeheersing gecombineerd worden met ambitieuze inhoudelijke afspraken. Bijvoorbeeld – zoals het regeerakkoord terecht stelt – op het gebied van de substitutie van de tweede naar de eerste lijn, het voorkomen van onnodige zorg en een sterker onderscheid tussen gecontracteerde en niet-gecontracteerde zorg en de vergoeding ervan. Gezien de gematigde groei van de afgelopen jaren en de gunstige economische omstandigheden van dit moment zal het maken van bindende afspraken hierover bepaald geen abc'tje zijn. Daarbij laten de eerdere hoofdlijnenakkoorden zien dat ook wanneer het wel lukt om gunstige inhoudelijke afspraken te maken naleving ervan niet vanzelfsprekend is (Algemene Rekenkamer 2016).

5 Macrobeheersinstrument

Wanneer de beoogde hoofdlijnenakkoorden niet de gewenste besparingen opleveren dan wordt, zo staat in het regeerakkoord te lezen, het macrobeheersinstrument (MBI) ingezet. Het MBI is in 2012 geïntroduceerd als wettelijk "slot op de deur" van de zorguitgaven. Het geeft de overheid de bevoegdheid om per sector een overschrijding van het toegestane macrobudget bij de zorgaanbieders terug te halen in de vorm van een heffing naar rato van hun omzet. Door de brede steun voor de zorgakkoorden is de inzet van het MBI tot nu toe niet nodig geweest om de zorguitgaven binnen de macrokaders te houden. Maar in het verleden behaalde resultaten vormen geen garantie voor de toekomst.

Bovendien is het zeer twijfelachtig of het kabinet via de inzet van het MBI de beoogde besparingen kan afdwingen. Allereerst geldt dat het MBI tot perverse prikkels leidt voor zorgaanbieders omdat een scherpe prijsstelling wordt afgestraft in plaats van beloond (Schut et al. 2011). Het is dan ook zonder meer verstandig om het MBI uitsluitend als *ultimum remedium* achter de hand te houden en alles te doen om te voorkomen dat het daadwerkelijk moet worden toegepast (Commissie Baarsma 2012).³ Daarnaast kunnen serieuze vraagtekens worden geplaatst bij de juridische houdbaarheid van het MBI omdat het op gespannen voet staat met het rechtszekerheidsbeginsel (Van der Geest et al. 2017). Hoewel de overheid de toepassing van het MBI op een bepaalde sector van de gezondheidszorg van tevoren aankondigt, is het voor de in die sector actieve aanbieders niet te voorspellen of een MBI-heffing zal worden opgelegd en, zo ja, welke omvang die heffing dan zal hebben.

6 Conclusie

We begonnen dit artikel met de vraag of de burger op grond van het regeerakkoord kan vertrouwen op een goede en betaalbare zorg in de toekomst. De kabinetsplannen stellen ons op dit punt niet gerust: bij het opnieuw afsluiten van hoofdlijnenakkoorden is succes niet gegarandeerd en het MBI is geen overtuigende ‘stok achter de deur’. Het is aan de nieuwe bewindspersonen van het ministerie van VWS de omstandigheden te creëren waaronder zorgaanbieders én verzekeraars aan de slag kunnen om te komen tot verbeteringen op het gebied van kwaliteit, gepast gebruik, doelmatigheid en een beheerste prijs- en volumeontwikkeling. Hiervoor is nog heel wat stuurmanskunst vereist!

Auteurs

Erik Schut (e-mail: schut@eshpm.eur.nl) en Marco Varkevisser zijn als hoogleraar en Stéphanie van der Geest als universitair docent verbonden aan Erasmus School of Health Policy & Management (ESHPM) van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Referenties

- Algemene Rekenkamer, 2016, Zorgakkoorden - Uitgavenbeheersing in de zorg deel 4, Den Haag
- Commissie Baarsma, 2012, Advies commissie macrobeheersinstrument: van structureel kortingsinstrument naar daadwerkelijk ultimum remedium, Den Haag.
- CPB, 2016, Startnotitie Keuzes in Kaart 2018-2021, Den Haag.
- CPB, 2017, Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord, Den Haag.
- DSW, 2017, Uitgebreide berekening premie DSW 2018, Schiedam.

³ Het MBI is dus vooral geschikt als dreigmiddel, maar niet om daadwerkelijk in te zetten. Het wordt om deze reden ook wel de ‘nucleaire optie’ genoemd (Keyzer 2017).

- Geest, S. van der, J. Rijken, E. Schut en M. Varkevisser, 2017, Beleidsopties voor het stimuleren van gunstige zorgcontracten onder de restrictie van een macrobudget, Erasmus Universiteit / AKD.
- Keyzer, T., 2017, Voordat de bom valt: 5 vragen aan gezondheidseconoom Erik Schut over het macrobeheersinstrument, *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, vol. 161(36): C3613.
- Kleef, R. van en W. van de Ven, 2012, Gepaste eigen betalingen in de basisverzekering, *ESB*, vol. 97(4644S): 24-30.
- RA, 2017, Vertrouwen in de toekomst: regeerakkoord 2017-2021, 10 oktober, Den Haag.
- Schut, E., M. Varkevisser en W. van de Ven, 2011, Macrobudget ontkracht prijsconcurrentie ziekenhuizen, *ESB*, 96(4610): 294-297.
- Skipr, 2017, Regeerakkoord splijt zorgsector, 11 oktober, <https://www.skipr.nl/actueel/id32138-regeerakkoord-splijt-zorgsector.html>
- VWS, 2017, Rijksbegroting 2018: XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Den Haag.

Wetenschap en technologie in het regeerakkoord – drie kritische kanttekeningen

Alfred Kleinknecht

1 Tekort aan fundamenteel onderzoek en gebrekkig absorptievermogen blijven in stand

Het kabinet trekt 200 miljoen extra uit voor fundamenteel onderzoek, 200 miljoen voor toegepast onderzoek en 100 miljoen voor laboratoria en testruimten. Verder zijn er nog wat kleinere beleidsmaatregelen en -instrumenten. De 200 miljoen voor fundamenteel onderzoek repareren maar een deel van de schade die door bezuinigingen van Rutte I en II is aangericht. De ruimte voor fundamenteel onderzoek is bijvoorbeeld door de 'herbestemming' van FES-gelden verminderd, met een gevoelige vermindering van het aantal promotieplaatsen in de technische wetenschappen als gevolg. Bovendien is een deel van het geld voor fundamenteel onderzoek bij NWO geormerkt voor onderzoek ten behoeve van z.g. topsectoren. Semantisch telt dit onderzoek nog als fundamenteel onderzoek, maar feitelijk is het toegepast onderzoek.

Waarom is het schrappen van fundamenteel onderzoek schadelijk? Men zou kunnen beargumenteren dat Nederland zich op *toegepast* onderzoek moet richten, omdat we kunnen meeliften op het fundamenteel onderzoek van andere landen. We dragen maar een klein percentage aan het wereldwijde fundamenteel onderzoek bij. Als wij wat minder doen, wat maakt dat uit? Helaas, hier is sprake van het bekende gevangenendilemma: andere landen denken en handelen net zo – er is wereldwijd op fundamenteel onderzoek bespaard, bij overheden en bedrijfsleven.¹

Bovendien werkt de meelift-strategie niet. Fundamenteel onderzoek is namelijk nodig om het *absorptievermogen*² van Nederlandse bedrijven overeind te houden. Dit betreft het vermogen om wereldwijd geproduceerde en gepubliceerde fundamentele kennis te incorporeren. Je hebt alleen een 'antenne' voor fundamenteel onderzoek als je mensen in huis hebt die zelf fundamenteel onderzoek verrichten. Innovatieve koplopers moeten dus ook gepromoveerde (en publicerende) ingenieurs in dienst hebben die het fundamenteel onderzoek in internationale toptijdschriften kunnen lezen, doorgronden en vertalen naar

¹ OECD (2015): *The Future of Productivity*, Paris: OECD Publications.

² Cohen and Levinthal (1989): 'Innovation and learning: The two faces of R&D', *Economic Journal*, vol. 99: 569-596.

strategisch beleid binnen hun bedrijf. Dit is de reden waarom veel innovatieve markt-leiders fundamenteel onderzoek verrichten dat niet direct commercieel voordeel oplevert.³ Het gaat dan niet zo zeer om het verkrijgen van onderzoeksresultaten; het gaat vooral om het (tijdig) taxeren van fundamenteel onderzoek elders.⁴ Met het schrappen van onderzoek omwille van kortetermijnwinstmaximalisatie groeit dus niet alleen de fundamentele kennis wereldwijd minder snel; bedrijven hebben ook verminderde competenties om deze überhaupt te gebruiken.

2 Kartelvorming in topsectoren mag doorgaan

Het topsectorenbeleid dat onder het kabinet Rutte I is ingezet lijdt onder de klassieke kwaal van een beleid van 'picking winners'. Een Engelse collega heeft het ooit ongeveer zo samengevat: *Rather than government picking winners, winners pick the government*. Ook bij het Nederlandse topsectorenbeleid zit gewoon de gevestigde orde aan tafel. Iedereen die op tijd wakker was en voldoende lobbycapaciteit mobiliseerde, hoort bij een topsector. Over 'scherpe' keuzes gesproken – er is gewoon gekozen op zijn Hollands!

Het topsectorenbeleid bevordert bovendien kartelvorming en maakt van toezichthouders papieren tijgers. De bedrijven in de topsectoren worden aangemoedigd om gemeenschappelijke strategieën ten aanzien van product- en procesontwikkeling te formuleren – dan is het nog maar een kleine stap om markten te verdelen en de prijsconcurrentie aan banden te leggen. Samenwerking gaat uiteraard ook gepaard met borrels en diners. Zo ontstaat diep onderling vertrouwen en dat is de beste grondslag voor (impliciete) (kartel-)afspraken. Bij voldoende vertrouwen functioneert het 'Herenakkoord' prima. Er hoeft niets op papier te staan en dat maakt het rekerchewerk voor het mededingingstoezicht lastig. Vermoedelijk was dit ook de bedoeling, want scherpe mededinging past niet in de Nederlandse cultuur.⁵ Helaas moest het wel van 'Brussel'. Wekt het dan verwondering, dat men sluiproutes vindt om *formeel* aan de Brusselse eis van mededingingstoezicht te voldoen, maar dat men het mededingingstoezicht feitelijk op achterstand plaatst?⁶

Het is een lichtpuntje dat het kabinet geen extra geld uittrekt voor de topsectoren. Nog beter was geweest om er een punt achter te zetten, maar dat was een brug te ver met het CDA aan de onderhandelingstafel. De formulering van H.W. de Jong over 'Nederland-kartelparadijs' had niet toevallig betrekking op de 74 jaar dat de Christendemocraten onafgebroken in het centrum van de macht zaten.

³ Zie ook N. Rosenberg (1990), Why do firms do basic research (with their own money)? *Research Policy*, vol. 19: 165-174.

⁴ Zahra, S.A. & George, G. (2002): Absorptive Capacity: A Review, Reconceptualization, and Extension, *Academy of Management Review*, vol. 27: 185-203.

⁵ De Jong, H.W. (1990): 'Nederland: het kartelparadijs van Europa?' *ESB*, vol. 75(3749): 244-248.

⁶ Kleinknecht, A. (2011): 'Kartelvorming in topsectoren', *ESB*, vol. 96(4622): 689.

3 Geen einde aan flexibilisering en productiviteitscrisis

Onderzoek heeft intussen veelvuldig aangetoond dat de combinatie van loonmatiging en flexibilisering van arbeid leidt tot een trage invoering van geavanceerde procestechnologie: 1% minder loongroei leidt tot 0.3-0.5 % minder groei van de toegevoegde waarde per arbeidsuur.⁷ Ook (in regressies) op bedrijfsniveau blijken percentages flexibele krachten negatief te correleren met innovatie⁸ en met groeivoeten van de arbeidsproductiviteit.⁹ Door loonmatiging en flexibilisering van arbeid ligt de groei van de toegevoegde waarde per arbeidsuur in Nederland sinds 35 jaar trendmatig beneden het EU-gemiddelde. Met iets meer productiviteitsgroei was menig Haags debat over de betaalbaarheid van collectieve arrangementen onnodig geweest. Met de lage Nederlandse productiviteitsgroei is het geen wonder dat het reële inkomen van Jan Modaal over de afgelopen 35 jaar nagenoeg stagneerde.¹⁰ Als tegelijkertijd aan de bovenkant van de inkomenspiramide goed wordt uitgedeeld, moeten we ons dan nog verbazen dat populistische middenpartijen als de PvdA overvleugelen?

Helaas, wat de Nederlandse productiviteitscrisis betreft zal ook dit regeerakkoord het tij niet keren. Het kabinet zet wel enkele stapjes tegen flexibilisering van arbeid: er komen aangescherpte regels voor 'payrolling'; de sociale zekerheid van uitzendkrachten wordt iets verbeterd en er komt een bodemtarief voor zzp'ers. Daar staat verdere flexibilisering tegenover: ontslag wordt makkelijker door het mogen 'stapelen' van ontslagredenen en doordat werkgevers mensen langer aan het lijntje kunnen houden met tijdelijke contracten.

Het regeerakkoord zwijgt helaas over het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar zzp'ers dat gedetailleerde voorstellen uitwerkte om tussen banen in loondienst en zzp'ers een gelijk speelveld te creëren.¹¹ Terwijl liberalen altijd weer benadrukken dat eerlijke concurrentie een gelijk speelveld vereist, staat de VVD hier op de rem. Belastingprivileges van zzp'ers en hun onderverzekering blijven dus bestaan, waardoor de vaste baan niet goed kan concurreren met de zzp-status. Het groeiend aantal zzp'ers holt de

⁷ Vergeer, R. & A. Kleinknecht (2014): 'Does labor market deregulation reduce labor productivity growth? A panel data analysis of 20 OECD countries (1960-2004)', *International Labour Review*, 153(3), p. 365-393. Voor een populariserende samenvatting zie: Kleinknecht, A. (2015): 'Arbeidsmarktonderzoek in Nederland: veel Walras, weinig Schumpeter', in K. Chkalova, A. Goudzwaard, J. Sanders & W. Smits (red.), *De Nederlandse Arbeidsmarktdag*, Den Haag: CBS & TNO, p. 42-47.

⁸ Kleinknecht, A., van Schaik, F.N. & Zhou, H. (2014): 'Is flexible labour good for innovation? Evidence from firm-level data', *Cambridge Journal of Economics*, vol. 38(5): 1207-1219.

⁹ Vergeer, R., Kraan, K., Dhondt, S., Kleinknecht, A. (2015): Will 'structural reforms' of labour markets reduce productivity growth? A firm-level investigation, *European Journal of Economics and Economic Policy*, Vol. 12(3): 300-317.

¹⁰ WRR: Economic inequality in the Netherlands in 8 figures, Den Haag: WRR (2014-08-18_WRR-factsheet_english_EN-web.pdf)

¹¹ Ministerie van Financiën (2015): Eindrapport IBO Zelfstandigen zonder personeel (Den Haag): <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/10/02/kamerbrief-nnb-volgt-na-ministerraad>.

macht van de vakbeweging uit. Dit werkt een schevere primaire inkomensverdeling in de hand. Het heeft er daarbij alle schijn van dat in het rechter politieke spectrum de hoop leeft dat men met een verdere verzwakking van de vakbeweging op een dag het hele corporatistische overlegmodel kan wegkieperen.

4 Samenvatting

Het schrappen van fundamenteel onderzoek door Rutte I wordt door dit kabinet maar mondjesmaat gerepareerd. Voor de grote groep van technologische meelopers maakt dat weinig uit, maar het is nadelig voor de innovatie- en verdien capaciteit van de technologische koplopers. Blijkbaar heeft VNO-NCW haar formidabel sterke lobby tijdens de kabinetsformatie voor de doorsnee bedrijven ingezet en niet voor de innovatieve marktleiders.

VNO lijkt ook geen prioriteit te hebben om de flexibilisering van arbeid en de (mede daardoor veroorzaakte) lage groei van de arbeidsproductiviteit te keren. Dit blijkt ook uit het feit dat het kabinet geen serieuze stap zet om het compleet uitgewerkte concept voor een gelijk speelveld tussen flexwerk en de vaste baan te implementeren (zie noot 11). Wel heeft de ChristenUnie enkele symbolische stapjes in het regeerakkoord gekregen, maar dat pakt niet het kernprobleem aan: vergeleken met gewone werknemers, ontvangen zzp'ers forse belastingkortingen en zijn ze bovendien goedkoper door onderverzekering. We hoeven dus niet te verwachten dat de groei van zzp'ers zal stoppen. Mede daardoor zal de vakbeweging verder verzwakken. Dit bevordert niet alleen scheefgroei in de primaire inkomensverdeling. Het holt op den duur het hele Nederlandse overlegmodel uit.

Al met al voert het nieuwe kabinet defensief industrie- en kennisbeleid en schept nageenog ideale condities om de Nederlandse productiviteitscrisis te laten voortduren.

Auteur

Alfred Kleinknecht is Emeritus-hoogleraar economie, TU Delft.

Fiscale balansverlenging¹

Koen Caminada

1 Hoofdpijn fiscale beleidsmaatregelen

De paragraaf ‘Hervorming belastingstelsel’ in het Regeerakkoord (2017) bevat een groot aantal maatregelen, maar het is geen groots hervormingsplan. Voor wat betreft het pakket Inkomsten Belasting (IB) somt het akkoord 15 regels op die de lasten met 13,6 miljard euro verlagen en de uitgaven aan toeslagen verhogen, maar daar staan 18 regels voor lastenverhoging en uitgavenverlaging tegenover met een structureel budgettair beslag van 9,3 miljard euro. Het rondpompen van belastinggeld neemt toe, want door de plannen wordt via de overheid voor 22,8 miljard tussen burgers en bedrijven heen en weer geschoven. In plaats van de zolder opruimen, wordt de fiscale balans flink verlengd; zie tabel 1 voor een specificatie van de fiscale maatregelen. Het CPB (2017) heeft maar liefst 8 bladzijden nodig om alle voorgenomen maatregelen op te sommen. Op papier is het een omvangrijke operatie. Het regeerakkoord past nagenoeg alle bestaande fiscale instrumenten aan (alle tarieven, alle schijven, alle heffingskortingen en alle toeslagen veranderen), maar laat de hoofdpijn van de bestaande systematiek toch vooral intact. De reden hiervoor is ook wel duidelijk: alle Nederlanders zouden er ongeveer evenveel op vooruit moeten gaan.

De lasten op arbeid gaan fors omlaag, vooral door invoering van een tweeschijvenstelsel met een basistarief van 36,93% en een toptarief van 49,5%, een verhoging van de algemene heffingskorting (die steiler zal worden afgebouwd) en een verhoging van de arbeidskorting (die ook steiler zal worden afgebouwd), naast een groot aantal kleinere aanpassingen. Consumptie zal zwaarder belast worden: het lage btw-tarief gaat van 6% naar 9% en milieuvriendelijk gedrag zal worden beprijsd. Met name de verhoging van het lage btw-tarief is een moedige stap in de richting van een uniform btw-tarief. Dat het inkomenspakket zorgt voor evenwicht tussen een- en tweeverdieners is wat overtrokken (want iedereen gaat er ongeveer evenveel op vooruit), maar de erkenning van de opgetreden scheefgroei in het verleden en de wens dat proces te stoppen, is positief. De eigen woning gaat (nog) niet naar box 3 waar een tarief van 30% geldt, maar daar wordt wel op voorgesorteerd door de hypotheekrenteaftrek in de nabije toekomst tegen het

¹ Met dank aan Kees Goudswaard en Ergert Jongen voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel. In deze korte bijdrage kunnen niet alle fiscale maatregelen aan de orde komen. Ik richt me op het IB-pakket van het regeerakkoord. Zie Jacobs (2017) voor de bespreking van de belastingen op vermogen, vermogensinkomen en bedrijven.

basistarief van 37% te laten verrekenen. De coalitie is zich ervan bewust dat de voorgestelde fiscale aanpassingen de weg zullen effenen voor overheveling van het eigenwoningregime naar box 3.

Tabel 1 Fiscale maatregelen IB-pakket x miljard euro, gerangschikt van groot naar klein

	2021	struc	struc in
1 Invoeren tweeschijvenstelsel (36,93% en 49,5%)	6,4	6,4 ^a	
2 Verhogen algemene heffingskorting	3,2	3,2	2021
3 Maximale arbeidskorting bij afbouwpunt verhogen	1,5	1,5	2021
4 Kindgebonden budget later afbouwen voor paren	0,5	0,5	2022
5 Verhogen ouderenkorting en geleidelijke afbouw	0,4	0,4	2019
6 Verlagen EWF (tarief 5 ^e schijf) ^b	0,4	0,8	2038
7 Verhogen kinderopvangtoeslag	0,3	0,3	2021
8 Verhogen kinderbijslag	0,3	0,3	2019
9 Reservering transitie a.g.v. afschaffing doorsneesystematiek pensioenen	0,2		
10- Verlaging normpercentage zorgtoeslag paren; Harde afbouwgrens	0,3	0,3	
15 huurtoeslag wegnemen; Beperken jaarlijkse afbouw AHK bijstand; Doorwerking aanpassing box 3 naar toeslagen; Aanpassing box 3; Verruiming onbelaste vrijwilligersvergoeding			
Lastenverlichting en uitgavenverhoging (a)	13,4	13,6	
1 Verhogen lage btw-tarief naar 9%	2,6	2,6	2019
2 Bevroren aangrijpingspunt toptarief voor de kabinetsperiode	1,2	1,2	2021
3 Aftrekposten naar aftrek tegen lage tarief met 3%-punt per jaar	0,7	0,8	2023
4 Arbeidskorting verhogen en sneller afbouwen	0,4	0,4	2021
5 Verlaging belastingvermindering energiebelasting	0,3	0,3	2019
6 Beperken 30%- regeling naar 5 jaar	0,3	0,3	2019
7 Vaste voet in de IACK naar 0 euro en verhogen opbouwpercentage	0,3	0,3	2019
8 Modernisering salderingsregeling	0,2	0,6	2035
9 Milieumaatregelen vliegverkeer	0,2	0,2	2021
10 Verhogen tabaksaccijns	0,2	0,2	2021
11 Geleidelijk afschaffen overdraagbaarheid IACK/AK	0,2	0,2	2023
12 Geen IACK en arbeidskorting voor werklozen in de ZW	0,1	0,2	2022
13 Schuif energiebelasting tarieven aardgas en elektriciteit	0,1	0,1	2019
14 Geleidelijk afschaffen aftrek wegens geringe eigenwoningschuld ^b	0,1	1,1	2038
15- KAN-bepaling huurtoeslag schrappen; Doorwerking verhogen	0,2	0,8	
18 algemene heffingskorting naar toeslagen; Hogere belasting op verbranden en storten van afval; Verminderen beleidsmatige verlenging aangrijpingspunt toptarief na 2021			
Lastenverhoging en uitgavenverlaging (b)	7,2	9,3	

Saldo fiscale maatregelen (a-b)	6,2	4,3
Absoluut (a+b)	20,6	22,8

(a) Deze lastenverlichting is structureel, maar zat al voor 5 miljard in het basispad.

(b) Deze maatregel kost structureel meer dan in 2021. De oploop wordt veroorzaakt door samenloop met het in 20 jaar afbouwen van de Wet-Hillen.

Bron: Regeerakkoord (2017: 63).

Met betrekking tot de zzp-problematiek wordt helaas niet doorgedrongen tot de (fiscale) kern. Fiscale subsidiëring van zzp'ers via de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling maakt economisch gelijksoortig arbeidsaanbod in dienstbetrekking relatief 'duur'. De fiscaliteit heeft zzp'ers een oneigenlijk concurrentievoordeel gegeven. Beide instrumenten hadden moeten worden bijgesteld, hetgeen niet wordt voorgesteld. Nu is het wel zo dat aftrekposten minder waard worden, omdat tegen het basistarief zullen worden verrekend. Dat brengt het concurrentievoordeel van zelfstandigen weliswaar iets terug, maar omdat zzp-ers zich relatief weinig aan de bovenkant van de inkomensverdeling bevinden, zal dit effect bescheiden zijn. Bovendien blijft een concurrentievoordeel bestaan zolang werknemers wél verplicht verzekerd zijn voor arbeidsongeschiktheid en pensioen.

Helaas komen veel andere tekortkomingen van het bestaande fiscale stelsel in het regeerakkoord ook niet aan de orde (zoals stroomlijning heffingskortingen en toeslagen). Zo blijft de bestaande koppeling van het toeslaginkomen aan het belastbare inkomen tot merkwaardige uitkomsten leiden zolang niet-draagkrachtgebonden aftrekposten (o.a. zelfstandigenaftrek, investeringsaftrek, hypotheekrenteaftrek) ook doorwerken in het toeslaginkomen. In concreto kan dat betekenen dat een zzp'er die met haar werkzaamheden een gelijk inkomen behaalt als een werknemer in dienstbetrekking door het enkele feit dat zij een zelfstandigenaftrek claimt, beduidend hogere toeslagen ontvangt dan de werknemer. De coalitie koos er niet voor om deze oneigenlijke doorwerking van instrumentele aftrekposten naar de toeslagtoekenning af te schaffen, waardoor zowel het onnodig rondpompen van geld als de onredelijke ongelijke behandeling blijven bestaan.²

Kleine open economieën kunnen niet straffeloos hogere vpb-tarieven hanteren ten opzichte van omringende landen. De vaststelling van het vpb-tarief wordt formeel weliswaar door elk land zelf bepaald, maar in werkelijkheid door de internationale krachtsverhoudingen. Landen beconcurreren elkaar sinds de jaren tachtig met steeds lagere vpb-tarieven. Het getuigt van realiteitszin dat het regeerakkoord de Nederlandse vennootschapsbelasting internationaal concurrerend wil houden en tegelijkertijd constructief inzet op het bestrijden van internationale belastingontwijking. Het afschaffen van de dividendbelasting was hiervoor overigens niet nodig, maar is een vereenvoudigingssignaal. De Nederlandse schatkist derft hierdoor 1,4 miljard euro,

² Wanneer bij de bepaling van het inkomen voor de toeslagen de niet-draagkrachtgebonden aftrekposten niet meer zou worden meegenomen, wordt voor huishoudens met aftrekposten het toetsinkomen hoger en daarmee de te ontvangen toeslag(en) lager. Het budgettaire effect van aanpassing van het toetsinkomen van de toeslagen bedraagt in totaal circa 700 miljoen euro (uitgesplitst is dit 300 miljoen euro voor de aftrek eigen woning, 200 miljoen euro voor de ondernemersaftrek en 200 miljoen euro voor de persoonsgebonden aftrek. Bron: Commissie harmonisatie inkomensbegrippen (2016: p. 35).

waarvan de opbrengst overigens vooral zal neerslaan in de schatkisten van de landen waarmee Nederland een belastingverdrag heeft. Immers, door afschaffing van de Nederlandse dividendbelasting zullen buitenlandse aandeelhouders in hun eigen land dito meer belasting verschuldigd zijn.

2 Belastingmix: lagere lasten op arbeid en hogere belasting op consumptie

De heffing van belastingen zal altijd versturende effecten teweegbrengen, maar sommige heffingen brengen grotere verstoringen met zich mee dan andere. In de internationale empirische literatuur krijgt dit thema de laatste jaren veel aandacht (Gruber en Saez 2002; Meghir en Phillips 2008; Saez et al. 2009; Jacobs 2008). Op basis van de geschatte parameters in econometrische modellen kan een aantal belastingsoorten gerangschikt worden naar hun versturende effecten op het bruto binnenlands product (bbp) per capita. Oplopend van weinig naar fors versturende effecten ziet deze rangschikking er als volgt uit: vermogensbelasting (met name op onroerende zaken), indirecte belastingen, inkomensheffingen op arbeidsinkomen, inkomensheffingen op vermogensinkomen en de vennootschapsbelasting.

Het regeerakkoord is niet doof gebleken voor deze wetenschappelijke inzichten en het advies van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012/2013): een verschuiving van directe naar indirecte belastingen kan de economische schade door belastingheffing verminderen. Daar is ook ruimte voor, want in internationaal perspectief zijn de belastingen op consumptie in Nederland (en in het bijzonder de btw) relatief laag, terwijl de heffingen op arbeidsinkomen juist hoog zijn (Caminada en Stevens 2017). Het regeerakkoord erkent dat door de belastingmix aan te passen. Ook in de transitie naar een circulaire economie kan het geleidelijk verschuiven binnen de belastingmix verstandig zijn.

Het inkomenspolitieke argument voor verlaagde btw-tarieven op eerste levensbehoeften zou geen rol meer mogen spelen. Het is immers voldoende duidelijk weerlegd: hogere inkomens profiteren relatief méér van het verlaagde tarief dan lage inkomens, dus wie lage inkomens tegemoet wil komen, kan dat beter rechtstreeks doen, bijvoorbeeld via toeslagen of de inkomstenbelasting (cf. Bettendorf en Cnossen 2014).³

Critici wijzen er verder op dat van een verschuiving van inkomstenbelasting naar omzetbelasting geen grote economische effecten mogen worden verwacht, omdat het grootste knelpunt op de arbeidsmarkt ligt bij laagbetaalde arbeid: het maak dan niet uit of je door de kat of de muis wordt gebeten. De échte winst van de verschuiving is dat de inkomstenbelasting discrimineert tegen loonarbeid en de omzetbelasting niet. Ook

³ De min of meer proportionele verdeling van de btw-druk geldt wanneer de door huishoudens betaalde btw wordt uitgedrukt in procenten van de bestedingen. Uitgedrukt in procenten van het bruto huishoudinkomen drukt de btw zwaarder op de lagere inkomensgroepen.

ondernemers, gepensioneerden, werklozen en vermogenden betalen omzetbelasting. De prikkels om arbeid aan te bieden worden via de ib/btw-schuif dus wel degelijk sterker, doordat de inkomensverschillen tussen arbeidsinkomen en niet-arbeidsinkomen toenemen. Zouden daarentegen al deze inkomenseffecten volledig worden gerepareerd, dan heeft lastenverschuiving van arbeid naar consumptie vanzelfsprekend nauwelijks effect. Endat is nu precies wat in het regeerakkoord staat, omdat iedereen er in koopkracht evenveel op vooruit moest gaan.

In de economische literatuur wordt het hanteren van verschillende btw-tarieven en vrijstellingen als een bron van inefficiëntie gezien. Vrijstellingen en het verlaagde btw-tarief leiden tot hogere uitvoeringskosten en verstoringen van consumptiepatronen. Een hogere mate van *efficiency* kan worden bereikt met vergelijkbare verdelingseffecten wanneer een uniform btw-tarief wordt toegepast, waarbij de gewenste herverdeling van inkomen gestalte krijgt via daartoe beter geëquipeerde instrumenten (toeslagen en inkomstenbelasting). Zo'n stelsel heeft minder invloed op keuzes van personen, ook op die tussen verschillende soorten consumptiegoederen (cf. Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 2012: 60).

Beleidsmakers dienen zich overigens te realiseren dat de lastenverhoging in het geval van een ib/btw-schuif vooral wordt gedragen door personen met een zwakke onderhandelingspositie op de arbeidsmarkt en door inactieven. Daarnaast zal verhoging van het btw-tarief een concurrentieverstorend effect hebben voor ondernemers in de grensregio's, tenzij het aanpalende buitenland tegelijkertijd vergelijkbare prijsverhogende belastingen doorvoert. Ook zal de concurrentieverstoring vanuit het informele (zwarte) circuit sterker worden.

Niettemin past het voorstel van het regeerakkoord in de trend van veel studies die concluderen dat een verschuiving van directe naar indirecte belastingen een positieve invloed heeft op de economie, met name indien het verlaagde btw-tarief en het algemene tarief (op termijn) vervangen worden door één uniform tarief.

3 Beeld marginale druk ontbreekt nog ...

De marginale druk is relevant voor de keuze voor het aantal uren of dagen per week dat gewerkt wordt. De marginale druk meet hoeveel procent van een bruto-inkomensstijging *niet* resulteert in een hoger besteedbaar huishoudinkomen en hangt af van het persoonlijk bruto inkomen, het inkomen van partners, de werksituatie en de werksituatie van partners, de aanwezigheid van kinderen, de woonsituatie en het vermogen. Echter, het regeerakkoord en de CPB-doorrekening zijn onduidelijk over de (stapel van) de marginale druk van de inkomensheffing en inkomensafhankelijke regelingen (kortingen en toeslagen). De cijfers worden opmerkelijk genoeg niet gepresenteerd. Huishoudens met lage inkomens die gebruik maken van toeslagen, kennen veelal een marginale druk die ver boven het toptarief in de inkomstenbelasting ligt. De hoge marginale druk zorgt ervoor dat het aanvaarden van werk niet of nauwelijks loont. Het regeerakkoord verlaagt de

marginale druk niet vanwege intensiever gebruik van toeslagen en de steilere afbouw van inkomensafhankelijke regelingen. Ook in het midden en aan de bovenkant van de inkomensverdeling blijft de marginale druk hoog vanwege verhullende tariefverhogingen. Nadat bij het vorige regeerakkoord de inkomensafhankelijke zorgpremie al enkele dagen na de formatie van het kabinet-Rutte II sneuvelde, is destijds het politieke compromis gevonden de arbeidskorting en de algemene heffingskorting inkomensafhankelijk af te bouwen. Daar doet het regeerakkoord nu nog een schepje bovenop: de afbouw wordt nog steiler! Hierdoor is de marginale druk hoger dan het belastingtarief in het traject tussen minimum en 1½ modaal, vanwege de afbouw van de algemene heffingskorting met 6%. Hogere middeninkomens krijgen te maken met de verdere afbouw van de arbeidskorting – wat ook tot een hogere marginale druk met 6% leidt. Echter, de transparantie van het tweetakstarief zou gediend zijn met een zichtbaar basistarief van 49% (= 37% + 6% + 6%) en een toptarief van 55,6% (=49,5% + 6%) in de relevante inkomenstrajecten in plaats van de huidige verhullende tariefstelling van 37% en 49,5%.

4 Werkgelegenheidseffecten en houdbaarheidstekort

De maatregelen van het beleidspakket verhogen de structurele werkgelegenheid naar verwachting met 14.000 fte. De fiscale maatregelen scoren teleurstellend en hebben per saldo geen effect.⁴ Allerlei maatregelen werken tegen elkaar in: zo heeft het tweeschijvenstelsel in box 1 nauwelijks effect, omdat de verhoging van de werkgelegenheid door de lagere tarieven teniet wordt gedaan doordat meer belastingplichtigen tegen het toptarief zullen worden belast. Ook de verhoging van de arbeidskorting (plus) en verhoging van de algemene heffingskorting (min) werken tegen elkaar in. De combinatie van alle kindgerelateerde regelingen, zowel fiscaal als in de sociale zekerheid, verlaagt per saldo de structurele werkgelegenheid: de verhoging van de kinderopvangtoeslag stimuleert de werkgelegenheid, maar de aanpassingen van het kindgebonden budget, de uitbreiding van het partnerverlof en de verhoging van de kinderbijslag werken hiertegen in. Zo leidt een hogere kinderbijslag tot een daling van de arbeidsparticipatie, omdat (vooral) niet-werkende ouders minder worden geprikkeld om (meer) arbeid aan te bieden, vanwege die hogere kinderbijslag.

Het is algemeen bekend dat generiek fiscaal beleid weinig effectief is in het stimuleren van de arbeidsparticipatie (Jongen et al. 2015)), en toch is dat precies hetgeen de coalitie nu voorstelt. Vooral gerichte fiscale prikkels voor moeders met jonge kinderen zouden een groot effect kunnen sorteren, want daar zit nog de meeste rek in de arbeidsparticipatie. De coalitiepartners hebben echter anders besloten. Het voorgestane fiscale beleid van het regeerakkoord is juist generiek en houdt géén rekening met de nieuwste empirische inzichten over arbeidsaanbodelasticiteiten. Veel belastingsubsidies worden zo vermorst. Het eindsaldo van het regeerakkoord bij de structurele werkgelegenheid is nul, ondanks

⁴ Menig lezer zal zich herinneren dat het vorige kabinet 5 miljard euro inzette met de ambitie om de werkgelegenheid met 100 duizend banen te laten groeien.

een lastenverlichting (van 5,9 miljard euro in 2021 en 0,6 miljard euro structureel). Dat had beter gekund en gemoeten, maar is blijkbaar de prijs die betaald moet worden voor coalitievorming.

En dan is de overheidsrekening langjarig nog niet in balans, omdat men de al ingeboekte belastingopbrengsten van de afbouw van de hypotheekrenteaftrek naar voren heeft gehaald zonder afdoende dekking. De coalitie leeft op te grote voet, waardoor het langetermijnhoudbaarheidstekort 5 miljard verslechtert (CPB 2017: 21). Na de kabinetsperiode 2017-2021 moeten de lasten dus (weer) omhoog en/of de uitgaven omlaag. Algemeener geldt dat het regeerakkoord breekt met de budgettaire orthodoxie door 6,4 miljard lastenverlichting door te voeren en 7,9 miljard meer uit te geven in 2021.

5 De zolder die niemand wil opruimen leidt tot steeds complexere fiscale inkomenspolitiek

Het Nederlandse fiscale stelsel valt nog het beste te karakteriseren als een rommelzolder die niemand wil opruimen omdat iedere partij gehecht is aan een deel van de rommel. Het stelsel kent ongeveer 120 inkomensbeperkende regelingen (belastinguitgaven, aftrekposten en vrijstellingen), naast het systeem van toeslagen waar jaarlijks 4,5 miljoen huishoudens gebruik van maken. De belastingtarieven zijn daardoor naar schatting 80% hoger dan zonder deze regelingen (Caminada en Ros 2012: 164). Een verdergaande uitruil (slimme sigaar uit eigen doos) had erg voor de hand gelegen, want dat zou de fiscale balans van zowel de overheid als gezinnen kleiner maken. Minder tegemoetkomingen en minder rondpompen van geld in ruil voor lagere tarieven. Er bleek geen politieke meerderheid te zijn voor deze welvaartsverhogende belastingpolitiek.

Op dit terrein valt in een volgende ronde nog veel te doen. Zoals de gewenste vereenvoudiging van het toeslagencircus en de heffingskortingen en de fiscalisering van de volks- en zorgverzekeringen. Ook de verdere afbouw van subsidies op wonen (huur en koop) blijft op de agenda staan. Verder is het fiscale regime voor dga's en zzp'ers aan groot onderhoud toe.

Anders dan vaak wordt verondersteld, wordt de spreiding van de belastingdruk maar zeer ten dele bepaald door de hoogte van het bruto inkomen. Groepen met een vergelijkbaar bruto inkomen kunnen sterk verschillen in de hoogte van de belastingdruk. Het regeerakkoord laat deze mate van fiscale discriminatie min of meer intact, terwijl de belastingdrukverschillen in Nederland – ook aan de top van de inkomensverdeling – fors zijn. Deze verschillen zullen niet verdwijnen, zolang de wetgever wil blijven discrimineren in de belastingheffing en bij inkomensafhankelijke regelingen naar verschillende arbeidspatronen (éénverdieners, tweeverdieners), sociaal-economische status (werknemer versus ondernemers; DGA, zzp'ers en andere zelfstandigen), verschillen in huishoudsamenstelling (met of zonder kinderen), verschillende leefvormen (alleenstaanden, samenwonenden), verschillende voorkeuren voor opvoeding van

kinderen (kinderen wel of niet naar de opvang), verschillende voorkeuren voor huur- of koopwoningen en leeftijd (gepensioneerden dragen minder bij aan de collectieve voorzieningen). Op tal van plaatsen is het globale evenwicht van een belastingheffing naar draagkracht door instrumentalisering verstoord geraakt en zijn tegenstellingen ontstaan in de maatschappelijke verhoudingen: huurders tegenover eigenaren, zzp'ers tegenover werknemers, alleenverdieners tegenover tweeverdieners, huishoudens met tegenover zonder (jonge) kinderen, et cetera.

De fiscale paragraaf uit het regeerakkoord illustreert in welke mate gesleuteld moest worden aan het belastingstelsel via een steeds fijnmaziger instrumentarium om uiteindelijk een 'evenwichtig' netto inkomensbeeld te kunnen presenteren. Het lijkt een steeds moeizamer route te worden zolang de zolder niet wordt opgeruimd. De belasting- en premietarieven zijn – gegeven de behoefte van de schatkist – hoger dan nodig, omdat tegelijkertijd een tegemoetkoming wordt gecreëerd (of verruimd) voor vrijwel ieder huishouden. Dat lijkt een onwenselijke en onhoudbare strategie.

6 Conclusie

Na 5 miljard lastenverlichting in 2016 staat nu 6,4 miljard euro lastenverlichting op de rol voor de periode tot en met 2021 (waarvan 0,6 miljard euro structureel), maar het kan geen fundamentele belastinghervorming worden genoemd. De coalitiepartners draaien aan veel fiscale knoppen, vooral om de bestaande inkomensverhoudingen in stand te houden. Het lage btw-tarief gaat omhoog, er komt een tweetaks en het fiscale voordeel van aftrekposten wordt onafhankelijk van de tariefschijf (*tax credits*) hetgeen verstandig is. Maar er is ook sprake van verdergaande versluitende belastingheffing via het steiler afbouwen van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting. Het regeerakkoord verhult dat de marginale tarieven fors hoger uitkomen in de relevante inkomenstrajecten, en het CPB laat geen plaatje van de marginale druk zien hetgeen ook opmerkelijk is. Het tweetakstarief is aldaar dus niet 37% en 49,5% zoals het regeerakkoord doet voorkomen, maar 49% en 55,6%.

Het regeerakkoord is onmiskenbaar een compromis: veel voorgestelde maatregelen werken tegen elkaar in waardoor het fiscale stelsel op korte termijn niet verbetert en (ook) geen banen oplevert. Maar wie nog wat verder kijkt, ziet dat het regeerakkoord het pad heeft geëffend voor de toekomst: de overheveling van de eigen woning naar box 3 ligt in het verschiet en via een verdere verhoging van de btw kunnen de lasten op arbeidsinkomen verder dalen waardoor de schadelijke effecten van belastingheffing verminderen. En of we dat nu leuk vinden of niet, de internationale krachtsverhoudingen stellen beperkingen aan de fiscale autonomie van een kleine open economie.

Auteur

Koen Caminada (e-mail: c.l.j.caminada@law.leidenuniv.nl) is hoogleraar Empirische analyse van fiscale en sociale regelgeving aan de Universiteit Leiden

Referenties

- Bettendorf, L. en S. Cnossen, 2014, *Bouwstenen voor een moderne btw*, CPB Policy Brief, 2014/02, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Caminada, K. en A.P. Ros, 2012, *Belastingfaciliteiten*, in: C.A. de Kam en J.H.M. Donders (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2012*, Den Haag: Sdu Uitgevers. 157-182.
- Caminada, K. en L.G.M. Stevens, 2017, *Instrumenteel fiscaal beleid: oorzaak van complexiteit en scheefgroei*, *Weekblad Fiscaal Recht* (7181): 307-326.
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012/2013), *Naar een activerender belastingstelsel. Interimrapport, 2012, en Eindrapport (2013)*, Den Haag.
- Commissie harmonisatie inkomensbegrippen, 2016, *Eindrapport project harmonisatie inkomensbegrippen: een verkenning vanuit het perspectief van burger, beleid en uitvoering*, 1 augustus 2016.
- CPB, 2017, *Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord*, CPB Notitie, 4 oktober 2017.
- Gruber, J. en E. Saez, 2002, *The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications*, *Journal of Public Economics*, vol. 84(1): 1-32.
- Jacobs, B., 2008, *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Uitg. Bert Bakker.
- Jacobs, B., 2017, *Belastingplannen Rutte III: gemiste kansen*, *Economisch Statistische Berichten*, te verschijnen.
- Jongen, E.J.W., H-W. de Boer en P. Dekker, 2014, *De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid*, CPB Policy Brief, no. 2015-02, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Meghir, C. en D. Phillips, 2008, *Labour supply and taxes*, IFS Working Papers W08/04. London: Institute for Fiscal Studies.
- Regeerakkoord, 2017, *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021 van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie*, 10 oktober 2017.
- Saez, E., J.B. Slemrod en S.H. Giertz, 2009, *Using elasticities to derive optimal income tax rates*, *Review of Economic Studies*, vol. 68(1): 205-229.

Rutte III en de gebrekkige boekhouding van de BV Nederland

Paul Teule

Het is –helaas– usance dat in een regeerakkoord, als ook in de jaarlijkse rijksbegroting, inclusief flankerende documenten (doorrekeningen, de Macro Economische Verkenning, de Miljoenennota), de economische analyse volledig geënt wordt op het bruto binnenlands product (bbp). De overheid bevestigt en legitimeert keer op keer de notie dat het bbp en ‘de economie’ inwisselbaar zijn. En dat terwijl de economie welbeschouwd het vermogen is om het bbp, en daarmee onze inkomens, te produceren. Het regeerakkoord van Rutte III, en de bijgeleverde notitie van het CPB, breken helaas niet met deze traditie. Daardoor is een échte, integrale economische analyse van de nieuwe plannen onmogelijk.

1 Het bbp of de balans

De nationale rekeningen en het bbp behoren tot de ‘grootste uitvindingen van de 20^e eeuw’.¹ Niet voor niets kregen zowel Kuznets als Stone de Nobelprijs voor de economie (in 1971, respectievelijk 1984) voor hun bijdrage aan de ontwikkeling van deze statistieken. De berekening die tot het bbp leidt, bevat een enorme hoeveelheid informatie waarmee je als beleidsmaker inzicht in- en grip op economische processen kunt krijgen. Een overheid kan op basis van bbp-prognoses haar inkomsten en uitgaven redelijk inschatten. Zonder het bbp kun dus je een veel minder betrouwbare (rijks)begroting opstellen.

De fascinerende geschiedenis van de nationale rekeningen gaat over wat officieel geregistreerd moet worden als economie, en daarmee over wat ‘de economie’ is.² Kortweg geldt dat gaandeweg deze geschiedenis steeds meer economische activiteiten waarvoor geld wordt betaald officieel gingen meetellen. Het bbp, de totale geldwaarde van alle (finale) goederen en diensten, is hiervan het logische eindstation. Tegelijkertijd is dat het beginpunt van de kritiek op het bbp, die al vijftig jaar aan kracht wint. Alles waar géén geld mee gemoeid is, wordt namelijk niet geregistreerd. En economisch twijfelachtige activiteiten – reclame, fossiele brandstoffenverbruik – tellen gewoon mee; soms zelfs *dubbel* indien geld verdiend wordt met het ondervangen van de negatieve effecten. Daarmee overschat het bbp onze welvaart. Maar wanneer prijzen de toegenomen kwaliteit

1 Een uitspraak toegeschreven aan Paul Samuelson en William Nordhaus.

2 Lees hiervoor bijvoorbeeld Studenski (1958) en, meer recent, Mitra-Kahn (2011).

van een product of dienst niet goed weergeven – denk aan de z.g. slimme telefoon– levert het bbp weer een onderschatting.³

Het grootste probleem is echter dat het bbp enkel de resultatenrekening weergeeft van de Nederlandse economie, de ‘stroom’ van goederen en diensten, c.q. het daarmee gemoeid zijnde inkomen. De onderliggende balans van bezittingen en schulden, waar het bbp op tal van manieren mee is verbonden, blijft buiten beschouwing. De klassieke definitie van inkomen van Hicks luidt: *‘the maximum value which he can consume during a week, and still expect to be as well-off at the end of the week as he was at the beginning’*.⁴ Inkomen dat ten koste gaat van datgene wat het inkomen genereert of inteert op spaartegoeden mag zo bezien geen inkomen heten. Toch stijgt het bbp als de NAM Gronings gas verkoopt, of als de overheid nieuwe ambtenaren aanstelt en ter financiering obligaties uitgeeft. Boekhoudkundig zou je dan niet van (nationaal) inkomen mogen spreken.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) stelde in het invloedrijk rapport *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland* (2013) dat de ‘ware rijkdom’ van een land weerspiegeld wordt door economisch, fysiek en sociaal kapitaal en dat het bbp-cijfers altijd moeten worden gerelateerd aan kapitaalvoorraad, dat uiteindelijk het verdienvermogen vormt van een land. *‘Iedereen die een bedrijf waardeert zal behalve naar de exploitatierekening ook naar de balans kijken. Waarom zouden we bij een land dan wél genoeg nemen met alleen exploitatiegegevens als het bbp?’*⁵

Dit roept meteen de vraag op of het bbp gelijk gesteld dient aan ‘de economie’. Correkter zou zijn om ons (langdurend) *vermogen* om het bbp te maken als de economie te zien en niet het bbp zelf. We definiëren een bakkerij ook niet als het brood of de omzet, maar als datgene waarmee die omzet wordt gerealiseerd: de mensen, de kennis, de ovens, de bedrijfscultuur, de *goodwill* et cetera. Mutatis mutandis zouden we de ‘BV Nederland’ moeten waarderen al naar gelang de stand, c.q. de waarde, van onze machines en infrastructuur (economisch kapitaal), kennisniveau en vaardigheden (menselijk kapitaal), de grondstoffen en ecosysteem (natuurlijk kapitaal) en onze netwerken en instituties (sociaal kapitaal) fluctueren. De nationale rekeningen bevatten overigens deze posten al deels.⁶

³ De kritische literatuur over het bbp is schier eindeloos. Een zeer leesbare introductie in deze materie is Coyle (2014). Recent verschenen ook toegankelijk boeken van Lepenies (2016), Phillipson (2015). Van den Bergh (2007) geeft een goed technisch overzicht van de (tegen)argumenten. Stiglitz et al. (2009) bieden het meest omvangrijke overzicht.

⁴ Hicks (1946), p. 172.

⁵ WRR (2013), met name p.106 en pp.347-357.

⁶ Zie p.106 van CBS (2017), voor de niet-financiële balans van de totale Nederlandse economie.

2 Een échte doorrekening ontbreekt

Idealiter maken we elke september, en bij elk regeerakkoord, uitvoerig deze balans op. Maar bij de plannen van Rutte III zien we enkel stroomvariabelen: de enige balanspost die vermeld wordt, is de overheidsschuld, ironisch genoeg als percentage van het bbp. Het is niet zo dat de nieuwe plannen geen balansmutaties veroorzaken. Zo trekt het kabinet twee miljard uit voor infrastructuur, die in de toekomst (meer) economische activiteit faciliteert. Denk ook aan het effect op ons menselijk kapitaal van investeringen in basisonderwijs en techniekonderwijs (vmbo), en de verlaagde collegegelden voor hbo en wo.

De ontbrekende balansgedachte wreekt zich bovenal in de milieuparagraaf. Hoofdstuk 3 draagt de veelbelovende titel 'Nederland wordt duurzaam'. Natuurlijk staan er tal van groene plannen in: het kabinet zet in op bijna 50% minder CO-uitstoot per 2030 via sluiting van kolencentrales, windenergie, CO₂-afvang, zuiniger nieuwbouw, en een reeks groene belastingmaatregelen. Daarmee zal het bbp ook een groenere maatstaf worden, omdat ecologische kosten beter worden ingeprijsd. Maar een integrale analyse van de beleidseffecten op de bio capaciteit, waar ons toekomstige bbp niet zonder kan, blijft uit.

Ten minste had het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) moeten meerekenen. De stelling dat Nederland duurzaam – een aanspraak die in zekere zin alle kapitaalvormen aangaat – is, is nu onverifieerbaar.

3 De MEV+ en 'brede welvaart'

De roep om een uitgebreidere waardering klinkt weliswaar geregeld, maar sorteert geen waarneembaar effect. Een voorbeeld: in 2013 verzochten Carla Dik-Faber (ChristenUnie) en Liesbeth van Tongeren (GroenLinks) de regering bij motie om *'voorstellen te doen voor een andere opzet van de Macro Economische Verkenning, waarin de stand van de economie ook in sociaal en ecologisch opzicht wordt weergegeven'*.⁷ De motie was mede ingegeven door de conclusies van voornoemd WRR-rapport, en borduurde voort op eerdere initiatieven van het Platform Duurzame en Solidaire Economie dat al pleitte voor een zogenaamde 'MEV+'. Hoewel verantwoordelijk minister Kamp een uitdaging zag om *'materiële welvaart niet ten koste te laten gaan van gezondheid, milieu en natuur'*, ontraadde hij de motie. Volgens hem diende de MEV als hulpmiddel voor het opstellen van de rijksbegroting en moest het sociale en ecologische aspect aan bod komen in de 'Monitor Duurzaam Nederland' (gepubliceerd om het jaar in mei). Kamp stelde:

'Het ene is voor de korte termijn, het andere is voor de lange termijn. Het ene is van het Centraal Planbureau, het andere is van het Planbureau voor de Leefomgeving. Het ene is

⁷ HTK 2013-2014, 33 043, nr. 18: VAO Groene groei op 5 november 2013. De motie (33043-17) is te vinden onder: zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/33749/kst-33043-17

om de begroting te kunnen maken, het andere is om de duurzame ontwikkeling te stimuleren en te volgen. Ik denk dus dat het echt twee verschillende dingen zijn. Om die reden heb ik de motie ontraden.’⁸

Kamp brengt hier een wonderlijke scheiding aan; de economie (c.q. de begroting van de BV Nederland als geheel) valt tussen wal en schip, i.c. tussen rijksbegroting en duurzame ontwikkeling. De motie werd uiteindelijk aangehouden, waarschijnlijk omdat er met de kabinetspositie geen meerderheid was.

Nog een voorbeeld van welvaartsdenken zonder consequenties: naar aanleiding van bovengenoemde WRR-rapport zette de Tweede Kamer een parlementaire onderzoekscommissie ‘Breed welvaartsbegrip’ aan het werk, onder leiding van Rik Grashoff (GroenLinks). De commissie kon putten uit alle expertise van de planbureaus (CPB, PBL en Sociaal en Cultureel Planbureau) en ging op bezoek bij de OESO en bij landen die ervaring hebben met verbreden of complementeren van het bbp. Uiteindelijk adviseerde de commissie in voorjaar 2016, zowel intactlating van het bbp, als continuering van een bredere welvaartsanalyse tijdens het verantwoordingsdebat in mei (op basis van een licht aangepaste Monitor Duurzaam Nederland, dat vanaf 2018 jaarlijks moet verschijnen onder de naam Monitor Brede Welvaart).

Door het advies om de ‘aanvullende’ informatie bij het bbp te bespreken bij het Verantwoordingsdebat in mei – en dus niet in september –, ontbreken inhoudelijke samenhang, publieke aandacht en politiek momentum. Dat alles is aanwezig bij een regeerakkoord of een rijksbegroting.⁹

Overigens spreekt de eerste zin van de eerste conclusie in het eindrapport van de Commissie Grashoff al boekdelen: *‘het bbp is een robuuste indicator om de omvang van de economie te meten’*.¹⁰ En het is ook omineus gebleken voor het huidige regeerakkoord.

⁸ HTK 2013-2014, 33 043, nr. 18: VAO Groene groei op 5 november 2013, p.5

⁹ Een kleine, provisorische zoekactie in het archief van drie grootste kranten, en in de parlementaire documenten, voor de politieke seizoenen 15/16 en 16/17 laten duidelijk zien dat Verantwoordingsdag het qua aandacht aflegt tegen Algemene Beschouwingen:

	15/16	16/17
	‘Verantwoordingsdebat/-dag’	‘Algemene - Beschouwingen/- Politieke beschouwingen’
Telegraaf:	0/1	23/4
NRC:	2/4	41/24
Volkskrant:	1/2	28/15
Parlementaire stukken:	39/100	1432/772
	‘Verantwoordingsdebat/-dag’	‘Algemene Beschouwingen/-Politieke beschouwingen’
Telegraaf:	0/1	16/6
NRC:	8/4	25/23
Volkskrant:	0/3	26/26
Parlementaire stukken:	55/108	1432/766

¹⁰ Tijdelijke Commissie Breed Welvaartsbegrip (2016), p.4.

4 Tot besluit

Het moet een peulenschil zijn voor de coalitiepartijen om het PBL en het Sociaal en Cultureel Planbureau elk regeerakkoord en elke begroting standaard te laten doorrekenen, ook met bijzondere aandacht voor de indirecte, lange(re)termijneffecten op het bbp en de begroting. Misschien is de keuze voor een minister van Economische Zaken én Klimaat een hoopgevend signaal dat de verbinding tussen economie en ecologie eindelijk gelegd gaat worden, maar met een VVD-minister, vraagt het wel om waakzaamheid van coalitiepartijen D66 en ChristenUnie.

Auteur

Paul Teule (e-mail: p.r.teule@uva.nl) is als docent politieke economie verbonden aan de Universiteit van Amsterdam. Hij bereid een proefschrift voor over verhouding tussen economie en milieu in het duurzaamheidsdebat.

Referenties

- Bergh, J.C.J.M van der, 2007, *Abolishing GDP*, *Tinbergen Institute Discussion Paper*, TI 2007-019/3
 CBS, 2017, *Nationale rekeningen 2016*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag
 CPB, 2017, *Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord*, Centraal Planbureau, Den Haag
 Coyle, D., 2014, *GDP: A Brief but Affectionate History*, Princeton University Press, Princeton
 Hicks, J.R., 1946, *Value and Capital*, Clarendon Press, Oxford
 Lепенies, Ph, 2016, *The Power of a Single Number: A Political History of GDP*, Columbia University Press, New York
 Mitra-Kahn, B.H., 2011, *Redefining the Economy: how the 'economy' was invented 1620* (proefschrift)
 Philipsen, D., 2015, *The Little Big Number: How GDP Came to Rule the World and What to Do about It*, Princeton University Press, Princeton
 Stiglitz, J., A. Sen, J. Fitoussi, 2009, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/dossiers_web/stiglitz/doc-commission/RAPPORT_anglais.pdf
 Tijdelijke Commissie Breed Welvaartsbegrip, 2016, *Welvaart in Kaart. Eindrapport Commissie Grashoff*
 UNECE, 2013, *CES Recommendations on Measuring Sustainable Development*, United Nations Economic Commission for Europe, Genève
 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 2017, *Vertrouwen in de toekomst*, Regeerakkoord 2017 – 2021
 WRR, 2013, *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam University Press, Amsterdam

Het nivelleringsfeestje houdt aan

Kees Goudswaard

1 Inleiding

Inkomensongelijkheid is al enige jaren een belangrijk maatschappelijk en wetenschappelijk thema. Dat komt onder meer door gezaghebbende studies die wijzen op een toenemende ongelijkheid in een groot aantal landen (Piketty 2014; Atkinson 2015). Nederland behoort, samen met de Scandinavische landen, tot de landen met de meest gelijkmatige inkomensverdeling. Maar volgens onderzoek van Salverda (2013) is de inkomensongelijkheid in Nederland de laatste decennia ook toegenomen. Caminada, Goudswaard en Been (2017) laten echter zien dat de inkomensverdeling in Nederland sinds 1990 nauwelijks is veranderd. De ongelijkheid in lonen is gestegen, maar het effect daarvan op de besteedbare inkomens is nagenoeg volledig afgevlakt door een sterkere herverdeling door sociale uitkeringen en inkomensheffingen. Het CBS (2017b) komt ook tot de conclusie dat de ongelijkheid sinds 2001 vrijwel niet is veranderd.

Een belangrijke vraag is welk effect het beleid heeft op de inkomensongelijkheid. Daar weten we inmiddels wat meer over. Het CPB heeft, vanwege de toegenomen belangstelling voor dit thema, in Keuzes in Kaart 2018-2021 (CPB 2017a) voor het eerst de effecten van de partijprogramma's op de inkomensongelijkheid doorgerekend. Daarbij wordt de inkomensongelijkheid weergegeven door de Gini-coëfficiënt. Dit is de meest gehanteerde maatstaf in de literatuur; de waarde van de Gini ligt tussen 0 (volledige gelijkheid) en 1 (het totale inkomen komt bij één persoon of huishouden terecht). De partijprogramma's van de VVD en het CDA bleken te leiden tot een verhoging van de Gini en dus een (lichte) toename van de ongelijkheid met respectievelijk 2,1% en 0,4%. De programma's van D66 en ChristenUnie leiden tot een afname van de inkomensongelijkheid met respectievelijk 1,7% en 1,1%.

Ook de effecten van het regeerakkoord op de inkomensongelijkheid zijn doorgerekend door het CPB (2017b). Het beleidspakket uit het regeerakkoord blijkt in de structurele situatie te leiden tot een afname van de Gini-coëfficiënt met 2,7%. Het beleid heeft dus een nivellerende werking. Maar omdat het basispad (dat wil zeggen de ontwikkeling bij ongewijzigd beleid) een toename van de ongelijkheid met 2,7% laat zien, blijft de inkomensverdeling per saldo ongeveer gelijk (een zeer kleine afname van de ongelijkheid met 0,1%). Opgemerkt kan worden dat de nivellerende werking van het beleidspakket niet verwacht kon worden op basis van de verkiezingsprogramma's van de coalitiepartijen: het

gewogen gemiddelde effect van de verkiezingsprogramma's op de Gini-coëfficiënt is ongeveer 0.

2 Welke maatregelen gaat het om?

In het beleidspakket van de nieuwe coalitie zitten diverse maatregelen die relatief gunstig zijn voor lagere inkomens en dus een Gini-verlagend effect hebben, maar ongeveer evenveel maatregelen die juist gunstig uitpakken voor de midden- en hogere inkomens en dus de Gini verhogen (CPB 2017b, p. 16-17). Het gaat vooral om maatregelen in de fiscale sfeer. De belangrijkste maatregelen die de Gini verhogen zijn:

- invoering van een tweeschijvenstelsel met lagere tarieven;
- verhoging van de maximale arbeidskorting;
- verlaging van de zorgtoeslag voor alleenstaanden;
- verlaging van het eigenwoningforfait en;
- geleidelijke herinvoering van het eigenwoningforfait bij afgeloste hypotheekschuld (schrappen van de wet Hillen).

De belangrijkste maatregelen die leiden tot een afnemende inkomensongelijkheid en dus tot verlaging van de Gini zijn:

- verhoging van de algemene heffingskorting met een steilere afbouw;
- snellere afbouw van de arbeidskorting;
- beperking van aftrekposten (met name hypotheekrenteaf trek) door uiteindelijk verrekening tegen het lage tarief;
- verhoging van de kinderbijslag en;
- verhoging van de ouderenkorting voor lagere inkomens.

Hoewel verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting, en met name van het toptarief, veel aandacht heeft getrokken, blijken de fiscale maatregelen per saldo toch tot een lichte verkleining van de inkomensverschillen te leiden. Dat wordt voor een groot deel veroorzaakt door het sterker inkomensafhankelijk maken van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting, hetgeen juist een flinke verhoging van de marginale tarieven impliceert. Deze keuze is opmerkelijk gezien de gang van zaken in de vorige kabinetsperiode. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte II was aanvankelijk opgenomen dat de nominale zorgpremie inkomensafhankelijk zou moeten worden, ten behoeve van de inkomensnivellering. Door heftig verzet uit de VVD-achterban werd deze maatregel echter al snel geschrapt. Maar in plaats daarvan werden later op aandringen van de PvdA de algemene heffingskorting en de arbeidskorting inkomensafhankelijk gemaakt. Het effect daarvan sprong minder in het oog, maar had een minstens zo nivellerende werking als het inkomensafhankelijk maken van de zorgpremie. Deze maatregelen worden nu zelfs nog versterkt.

3 Nadere beschouwing

Er kunnen enkele opmerkingen worden gemaakt bij de berekende effecten op de inkomensongelijkheid.

1. De Gini-coëfficiënt is weliswaar de meest gebruikte ongelijkheidsindicator, maar kent ook beperkingen. Zo is de Gini vooral gevoelig voor veranderingen in het midden van de inkomensverdeling en minder voor veranderingen bij de staarten. Andere maatstaven, zoals bijvoorbeeld de decielverdeling, zijn geschikter om veranderingen in het aandeel van de laagste en de hoogste inkomens te analyseren. Er kan wel enige indicatie worden ontleend aan de spreiding van de koopkrachteffecten van de maatregelen in het regeerakkoord (CPB 2017b, p. 15). De 'koopkrachtwolken' laten geen grote uitschieters zien voor de laagste en de hoogste inkomens. Ook de verschillen tussen groepen (werkende alleen- en tweeverdieners, uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden) zijn klein. De wens van CDA en ChristenUnie om de positie van de werkende alleenverdiener te verbeteren is niet echt terug te zien in de cijfers. Al met al is het koopkrachtbeeld opvallend gelijkmatig.
2. De berekeningen van de inkomensongelijkheid hebben betrekking op het (gestandaardiseerde) besteedbaar inkomen. Dat wil zeggen dat de indirecte belastingen en het profijt van overheidsuitgaven buiten beschouwing blijven. Bij de indirecte belastingen valt de verhoging van het lage btw-tarief van 6% naar 9% op. In veel commentaren is te horen dat de laagste inkomensgroepen hier sterk door getroffen worden. Uit onderzoek van het CPB (2014) blijkt echter dat er nauwelijks verschillen zijn tussen inkomensgroepen voor wat betreft het aandeel van hun inkomen dat wordt besteed aan producten of diensten die vallen onder het lage tarief. De conclusie die kan worden getrokken is dat de btw een ineffectief instrument is voor inkomensherverdeling. Het SCP doet al vele jaren onderzoek naar het profijt van overheidsvoorzieningen (SCP 2017). Zo profiteren huishoudens met lage inkomens veruit het meest van overheidsuitgaven voor gezondheidszorg. Huishoudens met hoge inkomens profiteren daarentegen relatief meer van uitgaven voor onderwijs, cultuur en wonen. Zo gezien zouden dus de extra uitgaven die het kabinet wil doen aan onderwijs (1,4 miljard euro) kunnen leiden tot een toename van de ongelijkheid. Dat is echter een te beperkte benadering. Investerings in onderwijs en scholing vormen namelijk een goed instrument om op termijn een gelijkmatiger verdeling van arbeidsinkomens te realiseren.
3. De verdeling van vermogens is in Nederland, evenals elders, aanzienlijk schever dan de inkomensverdeling (hoewel de verschillen kleiner worden als ook de pensioenvermogens worden meegeteld). De vermogensongelijkheid is volgens het CBS (2017a) sinds het begin van de crisis toegenomen, maar in 2015 weer enigszins gedaald. Over een lange termijn bezien zijn er zowel aanwijzingen dat de vermogensongelijkheid is toegenomen (WRR 2014) als afgenomen (Caminada, Goudswaard en Knoef 2014). Het effect van de maatregelen in het regeerakkoord op de vermogensongelijkheid is lastig te bepalen. Het heffingsvrije vermogen in box 3 wordt verhoogd van ruim 25.000 euro naar 30.000 euro. Het voordeel daarvan is

relatief groter voor de wat lagere vermogens en zal dus een licht Gini-verlagend effect hebben. Op winst en vermogen samen worden de lasten per saldo verlicht met 3,1 miljard, maar een deel daarvan (1,4 miljard) heeft betrekking op afschaffing van de dividendbelasting en die heeft geen consequenties voor Nederlandse vermogensbezitters. De verlaging van de lasten op winst zal niettemin op termijn een licht Gini-verhogend effect hebben. Daar staat weer tegenover dat directeuren-groootaandeelhouders, die veelal een groot vermogen hebben, meer belasting gaan betalen over hun aanmerkelijk belang. Per saldo zullen de veranderingen in de vermogensverdeling gering zijn.

4 Conclusie

De maatregelen in het regeerakkoord leiden tot enige verkleining van de inkomensverschillen. Dat is verrassend, omdat nivellering -anders dan in het voorgaande kabinet- geen wens is van één van de coalitiepartijen. Maar omdat de inkomensverschillen bij ongewijzigd beleid iets zouden toenemen is per saldo sprake van gelijkblijvende inkomensongelijkheid. Dat past dan weer wel in het beeld van de al langere tijd redelijk stabiele inkomensverhoudingen in Nederland.

Auteur

Kees Goudswaard (e-mail: k.p.goudswaard@law.leidenuniv.nl) is hoogleraar economie aan de Universiteit Leiden

Referenties

- Atkinson, A.R., 2015, *Inequality. What can be done?* Cambridge MA, Harvard University Press.
- Bettendorf, L. en S. Cnossen, 2014, Bouwstenen voor een moderne BTW, CPB Policy Brief, 2014/02.
- Caminada, K., K. Goudswaard en M. Knoef, 2014, Vermogen in Nederland gelijk verdeeld sinds eind negentiende eeuw, *Me Judice*, 27 juni 2014.
- Caminada, K., K. Goudswaard en J. Been, 2017, Neemt de inkomensongelijkheid in Nederland toe?, in: K. Chkalova et al. (red.), *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op ongelijkheid*, Den Haag, CBS/TNO, pp. 85-100.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017a, Parade van Pen: de vermogensverdeling in 2015, CBS 8-2-2017.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017b, Inkomensongelijkheid en -herverdeling 2001-2015, CBS 14-9-2017.
- Centraal Planbureau, 2017a, *Keuzes in Kaart 2018-2021. Een analyse van elf verkiezingsprogramma's*, Den Haag, CPB.
- Centraal Planbureau, 2017b, Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord, CPB Notitie, 4 oktober 2017.
- Piketty, T., 2014, *Capital in the Twenty-first-Century*, Cambridge MA, Belknap Press.

Salverda, W., 2013, Inkomen, herverdeling en huishoudvorming 1977-2011: 35 jaar ongelijkheids-groei in Nederland, *TPEdigitaal*, vol. 7(1):. 66-94.

Sociaal en Cultureel Planbureau, 2017, *Voorzieningen verdeeld. Profijt van de overheid*, Den Haag, SCP.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2014, *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*, WRR-Verkenning nr. 28, M. Kremer, M. Bovens, E. Schrijvers en R. Went (red.), Amsterdam, Amsterdam University Press.

Potverteren in een belastingparadijs

Flip de Kam

Het in het regeerakkoord uitgestippelde beleid stopt de daling van de collectieve-uitgavenquote. Uitgedrukt in procenten van het bruto binnenlands product lopen de overheidsuitgaven tot aan 2022 iets op. Hogere uitgaven en lastenverlichting doen het begrotingssaldo verslechteren. Ondanks de verschuiving van belastingen op arbeid en kapitaal naar heffingen op consumptie en milieuvervuiling groeit de werkgelegenheid door deze wijziging in de belastingmix naar verwachting niet structureel. De toch al geringe progressie van het belastingstelsel neemt verder af. De onnodige verlaging van de winstbelasting en afschaffing van de dividendbelasting wakkeren de internationale belastingconcurrentie aan.

1 Collectieve uitgavenquote stijgt licht, of toch niet

Stel dat het kabinet Rutte-III ervoor had gekozen de komende vier jaar uitsluitend ‘op de winkel te passen’. Bij zo een ongewijzigde voortzetting van het bestaande beleid zouden de overheidsuitgaven oplopen van 308 miljard (2017) tot 327 miljard euro (2021). In deze cijfers uit het basispad voor de Nederlandse economie – in kaart gebracht via de middellangetermijnverkenning van het Centraal Planbureau (CPB) – is de invloed van inflatie uitgeschakeld. Van de totale stijging van de reële overheidsuitgaven met 19 miljard euro – anderhalf procent per jaar – nemen de zorguitgaven 12 miljard voor hun rekening.

Voor nieuw beleid trekt het kabinet-Rutte III per saldo 8 miljard euro uit, bovenop de 327 miljard die ligt besloten in het basispad. Het gaat vooral om meeruitgaven voor defensie (1,5 miljard) en onderwijs (1,4 miljard). Het enige beleidsterrein dat het met iets minder moet doen – 0,5 miljard – is de zorg. Ondanks deze ingreep nemen de collectief gefinancierde zorguitgaven in de komende kabinetsperiode nog altijd disproportioneel toe, nu met 11,5 in plaats van met 12 miljard euro.

Bij het voorgenomen beleid groeien de reële uitgaven van de overheid met iets meer dan 2 procent per jaar. De impuls vanuit de overheidsfinanciën krikt de economische groei met 0,2 procentpunt op tot gemiddeld 2 procent per jaar. Nu de uitgaven een tikkeltje sneller toenemen dan de economie, loopt de collectieve-uitgavenquote tot het jaar 2022 een pietsje op. Dat betekent een trendbreuk, want de uitgavenquote *daalde* tijdens het bewind van het kabinet-Rutte II van 47 tot 43 procent van het bruto binnenlands product (bbp). Nadat de kopij voor dit artikel was ingeleverd, publiceerde het CPB (2017a) een bijgestelde verkenning van de Nederlandse economie en de overheidsfinanciën tot en met het jaar 2021, inclusief de verwerking van het regeerakkoord. Hier daalt de uitgavenquote met een half

procentpunt bbp, tot 42,5% bbp in 2021. Ik kan dit alleen verklaren, doordat de prijs van het bbp gedurende de kabinetsperiode bij veronderstelling kennelijk sneller stijgt ('noemereffect') dan de prijs van de overheidsuitgaven – de loon- en prijsbijstelling. Mijn vraag hierover aan het CPB is nog niet beantwoord, maar ik wil deze aanvulling graag nu al plaatsen.

2 Lastenverlichting

Zonder nieuw beleid loopt de druk van belastingen en sociale premies in de periode tot 2022 met 5 miljard euro op. Het kabinet belooft maatregelen om de druk van deze collectieve lasten – ten opzichte van het basispad – met 6,5 miljard te verlichten. Per saldo zakt de lastendruk in de komende kabinetsperiode dus met 1,5 miljard euro. Dat had 2 miljard euro méér kunnen zijn. Met dat bedrag blijven de nominale premie van de zorgverzekeraars en eigen betalingen van zorggebruikers – opnieuw afgezet tegen de ontwikkeling volgens het basispad – achter als gevolg van de beoogde matiging van de collectief gefinancierde zorguitgaven. Dit merken gezinnen in hun portemonnee, maar de schatkist wordt er niet wijzer van. Daarom wordt de meevaller bij de zorgkosten 'gecompenseerd' via verhoging van het basistarief van de inkomensheffing en -voor bedrijven- via verhoging van de premie voor het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Tweede Kamer 2017-2018, p. 60).

3 Potverteren

Bij ongewijzigd beleid had de begroting in 2021 een overschot van 1,6 procent bbp laten zien. Het kabinet-Rutte III verhoogt de overheidsuitgaven met 8 miljard euro en het verlicht de lastendruk met 6,5 miljard euro – ten opzichte van de ontwikkeling van beide grootheden op het basispad. Hierdoor neemt het overheidstekort in eerste aanleg toe met 14,5 miljard euro, of 1,8 procent bbp. Het kabinet vindt dus budgettaire ruimte voor zijn plannen door in eerste aanleg méér dan het gehele begrotingsoverschot uit het basispad te 'verjubelen'.

Nu de overheid door het kabinetsbeleid meer uitgeeft en mensen door de lastenverlichting meer te besteden hebben, groeit de economie in de aankomende kabinetsperiode wat harder dan volgens het basispad. Door de hogere economische groei stijgt de werkgelegenheid, zodat minder geld voor uitkeringen nodig is, terwijl de schatkist beter wordt gevuld. Dankzij dit soort 'inverdieneffecten' rekent het CPB voor 2021 toch op een *feitelijk* begrotingsoverschot van ongeveer 0,5 procent bbp.

Dat de economie draait als een lier flatteert het feitelijke begrotingssaldo. Er stroomt extra belastinggeld binnen en de werkgelegenheid is tijdelijk hoger dan in conjunctureel neutrale tijden. Gecorrigeerd voor het effect van de gunstige conjunctuur komt het *structurele* begrotingssaldo in 2021 uit op nul. Daarmee beschikt de overheid over minder

budgettaire armslag om de economie bij een dip te stimuleren. Bij de volgende recessie lopen de belastingontvangsten terug en is meer geld voor uitkeringen nodig. Deswege loopt het feitelijke tekort op de begroting rap op. In Brussel is afgesproken dat het feitelijke tekort niet groter mag worden dan drie procent bbp. Dit maakt al snel bezuinigingen en lastenverzwaringen nodig, net op het moment dat de conjunctuur al tegenzit. Het door het kabinet uitgestippelde beleid vergroot dus de kans dat de overheid de schommelingen van de conjunctuur aanblaast. Nú gas geven, terwijl de economie al bovengemiddeld groeit, straks wellicht extra maatregelen moeten treffen om het tekort beneden drie procent bbp te houden. Zulk 'procyclisch' beleid stuit de meeste economen tegen de borst. Het is in de Nederlandse begrotingspolitiek eerder regel dan uitzondering (Suyker 2015).

Dat het kabinet gaat potverteren blijkt het duidelijkst uit de omstandigheid dat de overheidsuitgaven op de zeer lange termijn niet langer 'houdbaar' zijn. Het – overigens geringe – houdbaarheidsoverschot op het basispad slaat om in een *houdbaarheidstekort* van 0,4 procent bbp. Dit betekent dat op enig moment in de toekomst uitgavenverlagingen dan wel inkomstenverhogingen nodig zijn om alle bestaande regelingen overeind te houden. De houdbaarheid neemt af, tekent het CPB (2017b, p. 20) aan, doordat uitgaven – voor defensie, onderwijs en openbaar bestuur – op lange termijn (over een aantal decennia) meer worden verhoogd dan de inkomsten.

4 Roeren in de belastingmix

Achter het saldocijfer voor de bescheiden lastenverlichting met 1,5 miljard euro schuilt een verandering in de belastingmix. De lastendruk op inkomen uit arbeid en vermogen daalt, die op milieubelastende activiteiten en de consumptie stijgt.

Tabel 1 Lastenontwikkeling 2017-2021 (miljard euro)

	Basispad	Regeerakkoord	Saldo
Arbeid	4,0	-7,5	-3,5
Vermogens en winst	0,0	-3,1	-3,1
Consumptie en milieu	0,9	4,2	5,1
Totaal	4,9	-6,4	-1,5

Bron: Centraal Planbureau (2017, p. 6)

Bij de lastenverzwaringen domineert de voorgenomen verhoging van het lage btw-tarief van 6 naar 9 procent, per 1 januari 2019. Deze ingreep levert de schatkist 2,6 miljard euro op. De schuif van inkomensheffing (ih) naar btw kan de schade aan de economie door belastingheffing verminderen, doordat een stukje van de lastendruk verschuift naar personen met een zwakke positie op de arbeidsmarkt en (vooral) naar economisch niet-actieven (Caminada 2017).

De publieke en wetenschappelijke discussie over de merites van de ih-btw schuif wordt ontsierd door de bewering dat deze maatregel huishoudens uit alle inkomensgroepen min of meer in dezelfde mate raakt. Integendeel, belastingen die zijn begrepen in de winkelprijzen drukken het zwaarste op mensen met lagere inkomens.

Inderdaad betalen huishoudens uit lage inkomensgroepen over hun *bestedingen* procentueel gemiddeld maar weinig méér btw dan huishoudens uit de hoge(re) inkomensgroepen. De berekening van de btw-druk moet – net zoals bij andere belastingen het geval is – vanzelfsprekend aangrijpen bij de hap die de btw neemt uit het inkomen vóór belastingheffing. Dan kantelt het druk-beeld, aangezien lagere inkomensgroepen een aanzienlijk groter deel van hun inkomen vóór belastingen besteden dan hoge inkomensgroepen. Dat heeft een dubbele oorzaak. De druk van de inkomensheffingen loopt snel op. Hierdoor hebben hoge inkomens in verhouding tot het inkomen vóór belastingheffing aanzienlijk minder te besteden. Bovendien loopt de spaarquote op met het inkomen. Doordat mensen uit de hoge(re) inkomensgroepen een veel kleiner deel van hun inkomen vóór belastingheffing uitgeven aan btw-belaste goederen en diensten, daalt de btw-druk naarmate huishoudens meer verdienen. Bettendorf en Cnossen (2014) laten dit zien, wanneer de betaalde btw wordt uitgedrukt in procenten van het *besteedbaar inkomen*. Dit geldt in nog veel sterkere mate, wanneer de betaalde btw wordt gerelateerd aan het *inkomen vóór belastingen*. En dat is de aangewezen grondslag bij berekeningen van de belastingdruk.

Trimp en De Kam (2009) bevestigen het denivellerende effect van btw-verhoging. Zij laten aan de hand van cijfers uit het CBS Budgetonderzoek zien dat de twintig procent van de huishoudens met de laagste inkomens gemiddeld bijna een kwart van hun inkomen kwijt zijn aan btw en andere indirecte (kostprijsverhogende) belastingen. De tien procent van de huishoudens met de hoogste inkomens betalen slechts zes procent aan btw en indirecte belastingen. De progressieve drukverdeling van de heffingen naar het inkomen valt – gemiddeld over alle huishoudens genomen – voor een groot deel weg tegen de degressieve drukverdeling van de belastingen op consumptie (btw, accijnzen) en vervuiling. De herverdelende werking van het belastingstelsel is al met al betrekkelijk klein.

Het regeerakkoord stipuleert dat ook allerlei groene belastingen omhoog gaan. Ook van dit beleidsvoornemen hebben huishoudens met een bescheiden inkomen de meeste last, aangezien het bedrijfsleven de gestegen milieulasten in de meeste gevallen zal weten door te berekenen aan de consumenten. Door de rol van de btw en milieuheffingen groter te maken, beperkt het kabinet-Rutte III de herverdelende werking van het belastingstelsel.

5 Een twee- en een drieschijventarief

Tegenover de hogere lasten op consumptie en activiteiten die de leefomgeving bezwadden staat een verlaging van de inkomensheffing – het samenstel van

inkomstenbelasting plus premies voor de volksverzekeringen. Voor de grote meerderheid van de 13 miljoen belastingplichtigen koerst het kabinet naar een tweeschijventarief met een basistarief van (afgerond) 37 procent en een toptarief van 49,5 procent. Het regeerakkoord meldt dat met deze lastenverlichting 6,5 miljard euro is gemoeid. Zoals blijkt uit een voetnoot was 5 miljard hiervan al begrepen in het basispad (Tweede Kamer 2017-2018, p. 63). Bij ongewijzigd beleid zou het percentage, waartegen hypotheekrente kan worden afgetrokken, in de periode tot 2042 namelijk toch al met kleine stapjes zijn teruggebracht tot circa 37 procent. Het kabinet haalt deze verlaging van het aftrektarief in de tijd fors naar voren, maar ten opzichte van het basispad is amper sprake van lastenverlichting.

Overigens krijgen AOW-ontvangers met drie tariefschijven van doen. Zij betalen op dit moment geen AOW-premie (17,9 procent over de eerste 33.791 euro van het inkomen). Het kabinet heeft het niet aangedurfd deze vrijstelling met inachtneming van een redelijke overgangperiode stapsgewijs af te schaffen.

De 6 miljoen belastingbetalers in de eerste schijf zien het tarief licht stijgen – van 36,55 tot (afgerond) 37 procent. De nadelige gevolgen worden voor de laagste inkomens goedge maakt door een verhoging van de algemene heffingskorting – de korting die elke belastingplichtige krijgt op de verschuldigde inkomensheffing.

6 Marginale druk hoger dan wettelijke tariefpercentages

De aanspraak op die algemene heffingskorting en op de arbeidskorting – waaruitsluitend economisch actieven aanspraak op hebben – vermindert, naarmate het inkomen stijgt. Het kabinet wil de aanspraak op beide kortingen versneld afbreken. Zodoende neemt de marginale druk van de inkomensheffing toe – de marginale druk geeft aan welk deel van een bruto-inkomensstijging de belastingplichtige niet terugziet in een verbetering van zijn/haar besteedbaar huishoudensinkomen. Door het voorgenomen beleid neemt de marginale druk voor grote groepen belastingplichtigen toe tot (aanzienlijk) boven de wettelijke tariefpercentages. Caminada (2017) laat zien hoe bedrieglijk het schermen met de wettelijke tariefpercentages is. Hopelijk vraagt de oppositie het kabinet om een precies beeld hoe de geïntegreerde marginale druk zich bij uitvoering van het regeerakkoord voor de gehele huishoudenspopulatie ontwikkelt.

7 Eigen woning en aftrekposten

Op dit moment is een aftrekpost meer waard, naarmate iemand in een zwaarder belaste tariefschijf valt. Over 5 jaar levert elke in aftrek gebrachte euro voor iedereen dezelfde belastingbesparing op – (afgerond) 37 procent van het afgetrokken bedrag –, ongeacht de hoogte van het inkomen. Dit betekent een lastenverzwaring van 0,8 miljard euro.

Deze maatregel geldt ook voor de aftrekbare hypotheekrente. Vanaf 2023 kunnen huizenbezitters de betaalde hypotheekrente tegen niet meer dan 37 procent aftrekken. Daar staat een belangrijke tegemoetkoming tegenover: de verlaging van het eigenwoningforfait. Huizenbezitters hoeven straks jaarlijks slechts 0,6 in plaats van de huidige 0,75 procent van de woningwaarde bij hun belastbaar inkomen te tellen – een lastenverlichting van structureel driekwart miljard euro. Eigenwoningbezitters die hun hypotheek hebben afgelost, gaan – anders dan nu – met inachtneming van een langjarige overgangperiode uiteindelijk 0,6 procent van de woningwaarde bij hun inkomen tellen. Een stap in de goede richting, aangezien vermogen dat is belegd in de eigen woning op dezelfde voet dient te worden belast als andere vermogensbestanddelen. Structureel is het budgettaire belang niet gering. De lastenverzwaring bedraagt uiteindelijk iets meer dan één miljard euro.

Het pleidooi van talrijke economen – zie bijvoorbeeld Jacobs (2017a) – om de eigen woning over te hevelen naar box 3 (de vermogensrendementsheffing) is daarmee vooreerst niet gehonoreerd.

8 Nederland stimuleert belastingconcurrentie tussen landen

De belastingdruk op vermogen is in Nederland laag, in vergelijking met de belastingdruk op arbeid (Jacobs 2017b). Desondanks wil het kabinet de lasten op winst en vermogen met per saldo 3 miljard euro verlichten (tabel). De verlaging van het tarief van de winstbelasting voor vennootschappen met 4 procentpunten tot 16 procent (over de eerste 200.000 euro van de winst) en 21 procent vergt 3,3 miljard euro. Dit budgettaire offer wordt slechts voor twee derde goedge maakt door allerlei lastenverzwarende maatregelen, vooral door de beperking van de renteaftrek voor met veel vreemd vermogen gefinancierde bedrijven (geraamde opbrengst 1,3 miljard euro). De belasting van 15 procent op door vennootschappen uitgekeerd dividend wordt in één klap afgeschaft. Dit kost de schatkist 1,4 miljard euro.

Het argument van het kabinet-Rutte III dat deze lastenverlichtingen noodzakelijk zijn om de Nederlandse economie internationaal concurrerend te houden, mist elke feitelijke onderbouwing. Fiscale overwegingen spelen bij de vestigingsbeslissing van grensoverschrijdend opererende productie-ondernemingen doorgaans geen doorslaggevende rol. Een goed toegeruste beroepsbevolking, adequate infrastructuur en onafhankelijke rechtspraak leggen doorgaans veel meer gewicht in de schaal bij vestigingskeuze. Voor deze 'weggevers' bestaat des te minder aanleiding nu het aandeel van de vermogensverschaffers in de binnen de economie toegevoegde waarde groeit, hier en elders.

Buitenlandse vermogensverschaffers kunnen de Nederlandse dividendbelasting in de regel verrekenen met de binnenslands verschuldigde inkomsten- of winstbelasting. Navrant is dat – wanneer Nederland hier terugtreedt door deze belasting niet langer te

heffen – de door buitenlandse vermogensverschaffers in het thuisland te betalen belasting in dezelfde mate stijgt. Elke prikkel om na afschaffing van de dividendbelasting extra in Nederland te investeren ontbreekt dus, want buitenlandse schatkisten zuigen de lastenverlichting in Nederland euro voor euro op.

Met de verlaging van de vennootschapsbelasting en afschaffing van de dividendbelasting danst de Nederlandse overheid naar de pijpen van grote transnationaal werkende ondernemingen. Voor de met deze tegemoetkomingen gemoeide 4,7 miljard euro zijn veel vruchtbaarder bestemmingen te vinden, zowel aan de uitgaven- als aan de inkomstenkant van de rijksbegroting. Daarmee wordt tevens voorkomen dat ons land een forse eigen bijdrage gaat leveren aan de voortwoekerende belastingconcurrentiestrijd, waarbij landen zichzelf en elkaar alleen maar tekortdoen.

Auteur

Flip de Kam is Emeritus hoogleraar Overheidsfinanciën, Rijksuniversiteit Groningen.

Literatuur

- Caminada, K., 2017, Fiscale balansverlenging, deze aflevering van het, *Tijdschrift Politieke Economie*.
Centraal Planbureau, 2017a, Actualisatie Middellangetermijnverkenning 2018-2021 (verwerking Regeerakkoord), CPB Notitie 27 oktober, Den Haag: CPB.
Centraal Planbureau, 2017b, Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord, CPB Notitie 4 oktober, Den Haag: CPB.
Bettendorf, L. en S. Cnossen, 2014, Bouwstenen voor een moderne btw, CPB Policy Brief 2014/02, Den Haag: Centraal Planbureau.
Jacobs, B., 2017a, *Belastingplannen Rutte III: gemiste kansen*, <https://esb.nu/esb/20032796/belastingplannen-rutte-iii-gemiste-kansen>.
Jacobs, B., 2017b, Fundamentele herziening van belastingen op kapitaalinkomen, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 102(4753): 416-419.
Suyker, W., 2015, Hoe anticyclisch is het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid? CPB Achtergronddocument 15 september, Den Haag: Centraal Planbureau.
Trimp, R. en C.A. de Kam, 2009, De drukverdeling van collectieve lasten, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 96(4623): 698-701.
Tweede Kamer, 2017-2018, *Kabinetsformatie. Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021 van VVD, CDA, D66 en Christenunie*. Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34.

Klimaatbeleid in het regeerakkoord 2017

Reyer Gerlagh

Het nieuwe regeerakkoord is ambitieus. De broeikasgasemissies moeten in 2030 met 49% omlaag ten opzichte van 1990. Dat is een grote extra stap ten opzichte van de vorige doelstelling. Het klimaatprobleem wordt serieus genomen; het vorige kabinet begon er al mee, en het nieuwe kabinet gaat met frisse moed verder. Maar, er is een belangrijke kanttekening. Het kabinet verandert niet veel aan de gereedheidskist, en het is de vraag of de ambities haalbaar zijn met oud gereedschap.

Het regeerakkoord benadrukt dat het voor economische sectoren belangrijk is om de langetermijndoelen te kennen. De doelstellingen beperken zich niet tot de komende 4 jaar, maar bestrijken ten minste 3 regeerperiodes: de komende 12 jaar. Het is prettig om te zien dat er een langetermijnplan ligt. Maar het is onvoldoende. Voor individuele bedrijven zijn de langetermijnsectoraledoelen niet direct relevant; voor individuele investeringsbeslissingen is het belangrijker om te weten welke belastingen en subsidies er zijn, of komen.

Het belangrijkste instrument dat het kabinet wil inzetten is een forse subsidie; er wordt meer dan 3 miljard euro per jaar gebudgetteerd voor de SDE+. Er wordt ook gesproken over het beprijzen van emissies, in de context van een minimum CO2-prijs voor de elektriciteitssector. De directe emissies door de industrie worden niet aan een CO2-prijs onderworpen. Dit is een gemiste kans, omdat op deze manier investeringen in het bedrijfsleven met een hoge maatschappelijke waarde (veel vermeden CO2-emissies voor weinig kosten) niet genomen zullen worden. Om toch de doelen te halen moeten, in plaats daarvan, andere duurdere maatregelen genomen worden, ondersteund door forse subsidies.

Twee projecten springen eruit. Er wordt op grote schaal ingezet op CO2-afvang en -opslag. Er moet 18 Mton koolstofdioxide per jaar worden opgeslagen, 1000 kg per inwoner per jaar. De SDE+ nodigt bedrijven als Shell uit om met voorstellen te komen over hoe ze CO2 de grond in kunnen pompen in plaats van het in de lucht te blazen. Daar mogen deze bedrijven een prijskaartje aanhangen. Het bedrijf met de laagste kosten wint de aanbesteding. De aanbesteding werkt efficiënt als meerdere partijen het project kunnen leveren, en met elkaar concurreren om het project binnen te halen. Een minimumvoorwaarde daarvoor is dat de totale leveringscapaciteit in de markt veel groter is dan de vraag. Dat is lastig te realiseren als er, zonder veel ervaring, zoveel CO2 moet worden verwerkt. Hier ligt een grote uitdaging voor het kabinet. Naast dit probleem van de uitvoering, is er nog een fundamenteel probleem waar de milieugroepen herhaaldelijk

op wijzen. Voor de lange termijn is een transitie van fossiele brandstoffen naar hernieuwbare energie nodig. Afvang en opslag van CO₂ is misschien nodig als tijdelijke oplossing, maar misschien vertraagt het vooral deze transitie. Bij een voldoende hoge CO₂-prijs kan de markt zelf beslissen welke technologie de goedkoopste oplossing levert om de uitstoot te beperken. Bij een te lage CO₂-prijs kan de markt niet zelf bepalen of fossiele brandstoffen plus afvang en opslag een plaats verdienen in het klimaatbeleid, of dat energiebesparing en hernieuwbare energie goedkopere oplossingen zijn. Door een lage CO₂-prijs moet de keuze door beleidsmakers worden gemaakt, te implementeren via de SDE+, met de bijbehorende risico's van een verkeerde inschatting.

Het tweede project is de sluiting van de kolencentrales; dat levert een vermindering van de CO₂-uitstoot op van 12 Mton. De kernvraag voor dit project is hoeveel schadevergoeding de eigenaren van de kolencentrales zullen ontvangen. Een efficiënte markt, die wordt ondersteund door efficiënt klimaatbeleid, heeft een CO₂-prijs die zo hoog is dat eigenaren van de kolencentrales zelf besluiten dat het niet rendabel is de kolencentrales open te houden. Om een kolencentrale te sluiten bij een lage CO₂-prijs moet de overheid de eigenaar compenseren voor het onteigenen van het producentensurplus dat de kolencentrale oplevert. Waar het kabinet uit zal komen, is ongewis.

De CO₂-afvang en -opslag, en de sluiting van de kolencentrales, wijzen op een breed probleem in het regeerakkoord dat onvoldoende wordt herkend. Betalingen aan het bedrijfsleven, als compensatie of door subsidies, en de CO₂-prijs, zijn communicerende vaten. Een lage CO₂-prijs leidt tot hoge publieke uitgaven om de uitstoot te reduceren. Hoge subsidies voor 'groene' maatregelen, op hun beurt, verlagen de vraag naar CO₂-rechten, en daarmee de CO₂-prijs. Er is een goed en een slecht evenwicht. Het goede evenwicht heeft hoge CO₂-prijzen en geen subsidies, het slechte evenwicht heeft lage CO₂-prijzen en grote subsidies. De reden dat we het ene evenwicht goed noemen en het andere slecht is omdat publieke uitgaven hoge maatschappelijke kosten hebben. Ouderenzorg, gezondheidszorg en onderwijs vragen allemaal om extra publieke financiering. Elke euro die wordt uitgegeven aan onnodige subsidies kan niet meer worden uitgegeven aan een van deze doelen.

De keuze van het evenwicht is politiek. Daarbij lijkt de keuze te worden bepaald door het minimaliseren van politieke kosten, in plaats van een focus op het minimaliseren van de maatschappelijke kosten. Het regeerakkoord gebruikt het frame dat "de Nederlandse industrie niet in gevaar [mag komen]". De interpretatie van dit frame is dat een hoge CO₂-prijs slecht is voor de Nederlandse industrie, en subsidies voor 'groene' projecten goed. Het is een misverstand. Het is hardnekkig, omdat de meeste mensen niet in staat zijn indirecte en zogenaamde algemene evenwichtseffecten mee te nemen in de redenering. Het frame zegt dat belastingen slecht zijn, en subsidies goed. Maar andere belastingen zullen omhoog moeten, of andere uitgaven omlaag, om groene subsidies te betalen. En er zijn nog ingewikkelder patronen. Een hoge CO₂-prijs is goed voor 'groene' bedrijven, vanwege evenwicht op kapitaal en arbeidsmarkten. Uit empirisch en theoretisch

onderzoek komt naar voren dat een vergroening van belastingen weinig effect heeft voor de industrie als geheel, maar wel specifiek leidt tot een grote verschuiving van vieze naar schone bedrijven. De opstellers van het regeerakkoord hebben er geen vertrouwen in dat ze dit soort effecten aan de stemmers kunnen uitleggen. Daarom kiezen ze ervoor om, via het klimaatbeleid, een paar miljard aan de industrie te geven. Dit wekt herinneringen aan het energieakkoord. En inderdaad stelt het regeerakkoord voor om dit proces nog een keer over te doen. Alle partijen aan tafel mogen meepraten; samen verdelen ze de koek. Dat zorgt voor algemene instemming in, en trots op, de polder. We moeten hopen dat in de volgende ronde er ook vertegenwoordigers van de burgers worden bijgehaald, die begrijpen dat een cadeautje voor iedereen mooi klinkt, maar dat de kosten uiteindelijk neerslaan bij de burger. Het is beter om de kosten efficiënt te verdelen, dan een suggestie in stand te houden dat zelfs de CO₂-intensieve industrie kan verdienen aan het klimaatbeleid.

Tot slot. Er staan leuke details in het regeerakkoord. De binnenlandse vermindering van de CO₂-uitstoot wordt geflankeerd door het opkopen van ETS-rechten, zodat andere landen onze extra inspanningen niet ongedaan zullen maken. Dit is een uniek voorstel waarin de hand van D66 herkenbaar is. Het geeft onverwachte prikkels aan het internationaal beleid. Wat wordt het doel van de Nederlandse afvaardiging bij de onderhandelingen over de ETS? Een lager EU-plafond leidt tot hogere prijzen en hogere kosten voor de Nederlandse overheid die ETS-rechten moet opkopen. Of zal de Nederlandse overheid een lager EU-plafond aangrijpen als reden om minder ETS-rechten op te kopen? Waarschijnlijk zullen de onderhandelaars zich niet bewust zijn van deze indirecte effecten.

De ambities van het regeerakkoord zijn groot. Wie weet hebben we een lerende overheid die zo nu en dan het akkoord durft aan te passen, als blijkt dat effectief klimaatbeleid nog goedkoper kan.

Auteur

Reyer Gerlagh is hoogleraar economie aan de Tilburg Universiteit.

Mobiliteit en infrastructuur in het nieuwe regeerakkoord

Carl Koopmans

1 Groeiende mobiliteit, extra investeringen

In de crisisjaren stagneerde de mobiliteit, maar nu de economie zich herstelt neemt de drukte op de weg, in het openbaar vervoer en op Schiphol weer sterk toe. De files zijn in 2016 met 13,1% gestegen, het aantal treinpassagiers met 2% en het aantal luchtreizigers op Schiphol met 8,9%.¹ Om knelpunten op de weg en in het OV op te vangen wil het nieuwe kabinet de komende drie jaar in totaal € 2 miljard extra besteden aan infrastructuur. Daarna wordt het jaarlijkse budget met € 100 miljoen verhoogd (VVD et al. 2017). Dit kunnen we afzetten tegen de al geplande rijksinvesteringen; deze zijn ruim € 6 miljard per jaar (IenM 2017). De extra investeringen in de komende 3 jaar zijn daarvan ongeveer 10%. De jaarlijkse verhoging van het budget daarna is veel bescheidener: circa 1,5% extra. Het gaat dus vooral om een tijdelijke ‘tussensprint’. De extra middelen worden op basis van een bestaande verdeelsleutel toegekend aan wegen, water en openbaar vervoer. € 100 miljoen gaat naar fietsvoorzieningen.

2 Rendabel investeren?

Deze vaste bedragen staan op gespannen voet met een ander doel van het regeerakkoord: rendabele projecten. Dat betekent dat we alleen projecten kiezen waarvan de baten groter zijn dan de kosten. Hoeveel er wordt geïnvesteerd in wegen, water, OV en fiets wordt dan bepaald door de beschikbaarheid van zulke projecten. In de praktijk zijn de baten bij ongeveer de helft van de in het verleden gerealiseerde projecten lager dan de kosten.² Het is dus niet de gewoonte om rendabel te investeren. En dat wordt ook niet de gewoonte. Het regeerakkoord verwoordt het subtiel: “Nieuwe investeringen worden ... geprioriteerd naar de meest rendabele projecten”. Als een gegeven budget moet worden gependend betekent dit dat projecten alleen rendabeler (of minder onrendabel) moeten zijn dan andere projecten. Het is dan bijvoorbeeld voldoende als de baten bij wegenprojecten de helft van de kosten zijn. Voor OV, waterwegen en fiets gelden dan andere, mogelijk nog lagere normen die worden bepaald door het toegekende deelbudget. Het uitgeven van extra geld is voor het nieuwe kabinet dus belangrijker dan rendabel investeren.

¹ Zie respectievelijk Rijkswaterstaat (2017), NS (2017) en Schiphol (2017).

² Berekend op basis van Annema et al., 2017, tabel 4.

3 Groeiende verkeersonveiligheid

Voor verkeersveiligheid wordt weinig nieuw beleid ontwikkeld. Er wordt verwezen naar plannen en investeringen samen met provincies, maar daar wordt geen extra geld voor uitgetrokken. Daar zou echter wel aanleiding voor zijn. Na jaren van daling neemt het aantal verkeersdoden sinds 2015 weer toe (SWOV 2017). De kosten van verkeersonveiligheid waren in 2015 € 14,2 miljard; aanzienlijk hoger dan de € 3 miljard kosten van files (KiM 2016). De recente toename van de verkeersonveiligheid wordt vaak toegeschreven aan gebruik van de smartphone tijdens het rijden. Het aantal extra doden door afleiding tijdens het rijden werd in 2013 al geschat op minstens enkele tientallen (Hagenzieker en Stelling 2013). Het regeerakkoord streeft naar ‘slimme handhaving’, maar maakt dit niet concreet en besteedt er kennelijk geen extra geld aan. De verkeersboetes worden gewijzigd, maar het is niet duidelijk of en hoe de pakkans wordt verhoogd. Participerende observatie in het verkeer geeft ondergetekende de indruk dat de pakkans bij verkeersovertredingen minuscuul is. Zwalkende auto’s en fietsen duiden tegenwoordig niet op dronkenschap, maar op smartphonegebruik.

4 Impact autonome auto’s

Ook het inspelen op zelfrijdende voertuigen lijkt mager te zijn ingevuld. Het regeerakkoord stelt dat bij ontwerp, aanleg en onderhoud van infrastructuur rekening zal worden gehouden met zelfrijdende voertuigen en benodigde systemen in of langs de weg. Dit wekt de indruk dat alleen de weginrichting moet worden aangepast. Als zelfrijdende voertuigen zo ver kunnen worden ontwikkeld dat zij volledig autonoom kunnen rijden – en betaalbaar zijn – kan dit gevolgen hebben die veel verder strekken. Het autogebruik kan dan sterk toenemen, door nieuwe gebruikers (mensen zonder rijbewijs) en lege ritten (Meyer et al. 2017). Er is dan minder behoefte aan parkeerplaatsen op werk- en winkellocaties, omdat de auto’s zichzelf elders parkeren. Het kan ook sterk ten koste gaan van het openbaar vervoer. Het is van groot belang dat het nieuwe kabinet een visie ontwikkelt op deze mogelijke toekomst. Een belangrijk doel is daarbij om robuust beleid te voeren dat past bij verschillende, sterk uiteenlopende toekomstscenario’s.

5 Kilometerheffing

Na dertig jaar discussie wordt er een kilometerheffing ingevoerd, maar alleen voor vrachtwagens. Het effect daarvan op de files en het milieu is naar verwachting gering, omdat het aantal ritten van vrachtwagens nauwelijks verandert (Hilbers et al. 2015). Prijsbeleid voor personenauto’s komt er niet, terwijl daarvan juist wel grote effecten te verwachten zijn. Een kilometerheffing voor alle auto’s met een congestietoeslag op drukke plaatsen en tijden kan de files tot 60% verminderen, terwijl vervuilende emissies 10 tot 20% kunnen dalen (PBL 2017). Wellicht is dit een voorbeeld van een algemene wet: naarmate beleid effectiever is, is de kans op invoering ervan kleiner.

6 'Emissieloze' auto's

Het regeerakkoord bevat wel een ander ambitieus plan: het streven is dat nieuwe auto's vanaf 2030 'emissieloos' zijn. Hoe dit wordt bereikt wordt echter niet duidelijk, maar de fiscale stimulering van emissieloze auto's wordt alvast afgebouwd. Deze afbouw zal emissieloze auto's juist ontmoedigen. Wel is helder dat emissieloze auto's in 2030 nog steeds emissies zullen veroorzaken. De elektriciteit waarop zij rijden zal ten dele worden opgewekt met aardgascentrales die CO₂ uitstoten (de kolencentrales worden gesloten). Pas als alle elektriciteit duurzaam wordt opgewekt, rijden we echt emissieloos. Hoe dan ook is het nodig om beleidsinstrumenten te ontwikkelen die deze grote verandering kunnen bewerkstelligen. En om na te gaan wat de kosten daarvan zijn.

7 Meer ruimte voor Schiphol

Schiphol heeft tot 2020 te maken met een plafond van 500.000 starts en landingen per jaar, maar daarna zet het regeerakkoord de deur open voor verdere groei. Het plafond is inmiddels bijna bereikt. Het regeerakkoord wil de focus verschuiven van starts en landingen naar hinder. Door 'slimmere' en schonere vliegtuigen in te zetten kan 'de sector' extra groei mogelijk maken. Met 'slimmere vliegtuigen' wordt vermoedelijk bedoeld op aanpassing van vliegroutes waardoor minder hinder ontstaat. Bij de plannen voor meer vluchten van en naar Lelystad ontstond recent verzet omdat het plan was om de vliegtuigen vrij laag te laten vliegen. Kennelijk is het vinden van slimme routes niet eenvoudig. Het regeerakkoord verwijst naar een herinrichting van het luchtruim die uiterlijk in 2023 zal plaatsvinden. Er zal gezocht moeten worden naar de beste vliegroutes. Daarbij moeten niet alleen luchtvaart-technische overwegingen een rol spelen, maar ook effecten voor luchtreizigers (reistijd) en de omgeving (hinder). Dit vraagt om een integrale afweging.

8 Benutting van infrastructuur

Het valt op dat het programma "Beter benutten" (van infrastructuur), een van de parapleedjes van vorige kabinetten, niet wordt genoemd in het regeerakkoord. Het gaat om een groot aantal maatregelen, vaak relatief goedkoop, om de doorstroming te bevorderen of andere verbeteringen te bereiken. Bij verkeer- en vervoerbeleid wordt vaak onderscheid gemaakt tussen bouwen, beprijzen en benutten. Het regeerakkoord legt de nadruk op bouwen, beprijst een beetje (alleen vrachtwagens) en lijkt benutten niet belangrijk te vinden. Wellicht komt deze keuze voort uit politieke motieven. Vanuit een inhoudelijk perspectief zou er meer nadruk moeten liggen op benutten en beprijzen. Om ambitieuze doelen te bereiken zijn meerdere soorten instrumenten nodig.

9 Naar concrete maatregelen

Sommige andere voornemens in het regeerakkoord klinken positief maar zijn vaak evenmin concreet als de sommige van de plannen die hierboven zijn beschreven. “*We stimuleren het gebruik van stillere goederentreinen en de Betuweroute.*” “*We passen wet- en regelgeving aan zodat openbaar vervoer- en taxibedrijven flexibel en vraaggericht vervoer (‘mobility as a service’) kunnen aanbieden*”. Zulke teksten roepen de vraag op: Hoe dan? Hopelijk slaagt het nieuwe kabinet erin om hier later handen en voeten aan te geven.

Auteur

Carl Koopmans (e-mail: c.koopmans@seo.nl) is onderzoeksdirecteur bij SEO Economisch Onderzoek en Hoogleraar Beleidsevaluatie aan de Vrije Universiteit.

Literatuur

- Annema, J.A., K. Frenken, C. Koopmans en M. Kroesen, 2017, Relating cost-benefit analysis results with transport project decisions in the Netherlands. *Letters in Spatial and Resource Sciences*, vol. 10(1): 109-127.
- CPB, 2017, Keuzes in Kaart 2018-2021. Een analyse van elf verkiezingsprogramma's, Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB/PBL, 2016, Kansrijk mobiliteitsbeleid, Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hagenzieker, M.P. en A. Stelling, 2013, Schatting aantal verkeersdoden door afleiding, Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid, www.swov.nl.
- Hilbers, H., J. van Meerkerk, A. Verrips, W. Weijsschede- van der Straaten en P. Zwaneveld, 2015., Maatschappelijke Kosten en Baten Prijsbeleid Personenauto's, Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.
- IenM, 2017, Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2018, Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Tweede Kamer, 34 775, Nr. 1.
- KiM, 2016, Mobiliteitsbeeld 2016. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Meyer, J., H. Becker, P.M. Bösch en K.W. Axhausen, 2017, Autonomous vehicles: The next jump in accessibilities? *Research in Transportation Economics*.
- NS, 2017, Jaarverslag 2016. Utrecht: Nederlandse Spoorwegen.
- PBL, 2017, Analyse leefomgevingseffecten verkiezingsprogramma's 2017-2021, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Rijkswaterstaat, 2017, Derde Publieksrapportage Rijkswegennet 2016, Tweede Kamer, 34 550A, Nr. 55.
- Schiphol, 2017, Jaarverslag 2016.
- SWOV, 2017, Factsheet verkeersdoden in Nederland, Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid, www.swov.nl.
- VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 2017, Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017 – 2021.

Globalisering vs Rutte III: 2-1

Steven Brakman, Harry Garretsen en Tristan Kohl

De aantrekkende wereldeconomie is gunstig voor Nederland als handelsland, maar de middenklasse is kwetsbaar voor de gevolgen van globalisering en robotisering. Het kabinet Rutte III zet een stap in de goede richting door het besteedbaar inkomen van deze groep op korte termijn te verhogen. Het nieuwe regeerakkoord geeft echter geen concreet antwoord op de fundamentele vraag hoe de Nederlandse economische structuur op lange termijn te versterken in een wereldeconomie die in rap tempo verandert.

1 Toekomst voor de middenklasse?

Na 209 dagen formeren ligt het regeerakkoord van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie op tafel. Met het thema “Vertrouwen in de toekomst” wil het kabinet Rutte-III de aantrekkende economie gebruiken om de middenklasse – die de gevolgen van de financiële crisis en de daaropvolgende bezuinigingen opving – te ontzien. Deze middenklasse wordt vooral geholpen door belastingmaatregelen die ervoor zorgen dat het besteedbaar inkomen omhoog gaat. Ook bedrijven zien per saldo de lasten dalen. Voorts gaan de uitgaven op een aantal beleidsterreinen (zorg, onderwijs, milieu en defensie) fors omhoog. Opvallend is dat – in een regering met de VVD – aan de langetermijnconsequenties van al deze maatregelen op de overheidsfinanciën weinig aandacht wordt besteed.

Het omvangrijke regeerakkoord moet de leidraad zijn voor hoe de nieuwe regering Nederland zal sturen in internationaal roerige tijden. Het akkoord van de vier onderling sterk verschillende regeringspartijen is tot op het geringste detail uitgewerkt. Opmerkelijk genoeg krijgt – voor een open economie als de onze – de internationale economische dimensie betrekkelijk weinig aandacht. De vraag komt dan op of Nederland met dit regeerakkoord voldoende rekening houdt met de grote veranderingen die op ons af komen.

2 Winnaars en verliezers van globalisering

Globalisering en vrijhandel worden gekenmerkt door winnaars en verliezers. De winnaars zijn de sectoren, bedrijven en personen die zich specialiseren in producten, processen en taken die internationaal concurrerend zijn. Decennialang is de rol van de verliezers onderbelicht gebleven omdat zij, zo werd verondersteld, makkelijk elders een baan

kunnen vinden; de krimpende importsectoren worden gecompenseerd door de groeiende exportsectoren. Dat het tijd kost een andere baan te vinden werd afgedaan als slechts een 'transitieprobleem'. Mocht dat onverhoopt niet lukken, dan stond (in veel Westerse landen) een aanzienlijk sociaal vangnet klaar (zie Brakman en Van Witteloostuijn 2017). Lange tijd werkte dit redelijk goed.

Sinds pakweg het midden van de jaren 90 van de vorige eeuw is dit rooskleurige beeld echter veranderd. Volgens Autor et al. (2016a) doet zich een opvallend fenomeen voor op de arbeidsmarkt. Vooral hoog- en laagopgeleiden zien hun relatieve aandeel in de totale beroepsbevolking toenemen, terwijl de middengroepen het nakijken hebben. Niet alleen het aandeel in de totale werkgelegenheid daalt maar ook de inkomensontwikkeling blijft relatief achter. Verklaringen wijzen op twee grote ontwikkelingen: globalisering en automatisering. Globalisering is altijd gepaard gegaan met winnaars en verliezers, maar door structurele veranderingen in het arbeidsproces komen de scherpe kanten van deze ontwikkeling veel scherper naar voren dan vroeger. Was het vroeger zo dat een gehele sector werd weggeconcentreerd – denk aan de textielindustrie in Twente in de jaren 70 – tegenwoordig is het veel meer een beroepsgroep die in elke sector verdwijnt. De bedrijfsleider in de textielsector kon vroeger altijd nog bedrijfsleider in de metaalsector worden, maar tegenwoordig is binnen elke sector een bepaald specialisme verdwenen; vluchten naar een andere sector kan niet meer. Dit is niet ongemerkt aan de middenklasse voorbijgegaan en lijkt het stemgedrag beïnvloed te hebben; Autor et al. (2016b) laten zien dat het politieke landschap verder polariseert en dan met name in gebieden waar de invoerconcurrentie en robotisering zich sterk laten voelen (zie ook Laméris et al. 2017). Het is dus verleidelijk een verband te zien met de nationalistische bewegingen die overal zichtbaar zijn. Deze langetermijntrends zijn – met de nodige verschillen – in veel landen zichtbaar en ook in Nederland (zie Van den Berg en Ter Weel 2015).

Regeren is vooruitzien en het regeerakkoord kan worden bestudeerd in het licht van deze belangrijke trends. Het antwoord van het nieuwe kabinet lijkt voornamelijk te bestaan uit een breed pakket van lastenverlagende maatregelen. Deze zijn vooral gunstig voor de koopkracht van de *werkende* middenklasse. Dit is op zich een goed begin; aandacht voor de middenklasse. Echter, deze aanpak geeft geen antwoord op de grote trends die zich op de arbeidsmarkt voordoen. De versoepeling van het ontslagrecht en het inkorten van ontslagvergoeding zijn voor deze kwetsbare groep – mochten ze toch aan een baan komen – een verdere stap in de verkeerde richting. Ook gaat het niet zozeer om flexwerkers beter te belonen, zoals nu wordt voorgesteld, maar zou het veel meer om het aanpakken van flexwerk als zodanig moeten gaan. Veel beter is de beslissing om meer te investeren in de kenniseconomie in de vorm van innovatie en onderwijs. Nog steeds blijven wij achter bij vergelijkbare landen, maar iets is beter dan niets. Verder hoopt men – zonder concrete maatregelen voor te stellen – dat iedereen 'een leven lang blijft leren.' Het idee is goed, maar de uitwerking ontbreekt helaas nog grotendeels.

3 Brexit en de EU

Globalisering laat zich via de arbeidsmarkt goed voelen en de populariteit van internationale samenwerking staat politiek onder druk. De regeringspartijen distantiëren zich gelukkig van deze opvattingen. Ten aanzien van Brexit stellen de regeringspartijen dat het kabinet zich sterk zal maken voor een gezamenlijk optreden van de EU27, voor de belangen van Nederlanders in het Verenigd Koninkrijk, en voor de Nederlandse visserijbelangen. De partijen hebben ongetwijfeld ook de hoop om bedrijven in het Verenigd Koninkrijk over te halen zich in Nederland te vestigen met de aangekondigde verlaging van de vennootschapsbelasting en de afschaffing van de dividendbelasting.

Nederland staat samen met Frankrijk, Ierland, Duitsland, en België bovenaan de lijst van EU-landen die flinke negatieve gevolgen zullen ondervinden van een 'harde' Brexit (zie Brakman et al. 2017). Een belangrijk gemis is dan ook een visie op hoe het aanstaande kabinet van plan is de schadelijke gevolgen van Brexit tegen te gaan. De aangekondigde intentie om nieuwe handelsakkoorden te sluiten is niet nieuw, maar in de context van Brexit allerm minst overtuigend. Partners met wie een verdrag wordt onderhandeld, zullen de Brexit-onderhandelingen af willen wachten om hun toegang tot het Verenigd Koninkrijk zo mogelijk via hun verdrag met de Europese Unie te regelen. De verwachting is dan ook dat de EU tot na Brexit geen nieuwe handelsverdragen zal sluiten.

De wereldeconomie trekt weliswaar aan, maar het herstel is broos en de politieke spanningen lijken toe te nemen (IMF 2017). Een sterk protectionistische Verenigde Staten hebben zich inmiddels teruggetrokken uit de Trans-Pacific Partnership (TPP), de Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)- onderhandelingen zijn inmiddels voorlopig stopgezet en de heronderhandelingen met betrekking tot het North American Free Trade Agreement (NAFTA) zijn momenteel in volle gang. Daarnaast zijn er de toenemende spanningen tussen Washington en Pyongyang die de stabiliteit van de mondiale geopolitieke en economische orde in gevaar brengen. Een lichtpuntje in het nieuwe regeerakkoord is dat er fors meer geïnvesteerd zal worden in diplomatieke betrekkingen en ontwikkelingssamenwerking om de positie van Nederland als handelsland en partner in internationale organisaties te versterken (zie ook Moons en Van Bergeijk 2016).

Echter, de weeffouten die scherp aan het licht kwamen gedurende de financiële crisis van 2007/8 zijn nog steeds niet naar tevredenheid opgelost, de bankenunie functioneert nog niet naar behoren (Italiaanse banken hadden onlangs nog staatssteun nodig om te overleven), en de weeffouten met betrekking tot de euro bestaan ook nog steeds. Met betrekking tot de euro, en dus de Economische en Monetaire Unie (EMU), vaart het nieuwe kabinet een voorzichtige koers die er vooral op gericht lijkt niet meer bevoegdheden en taken naar het Europese niveau te tillen. De volgende passage uit het regeerakkoord (p. 50) is in dit verband illustratief:

“Het gemeenschappelijk financieren van schulden van EU-lidstaten is ongewenst. De EU dient geen schuldengemeenschap te worden. Leidend voor het kabinet is

daarom dat er geen verdere stappen in de richting van een transferunie worden gezet, ook niet door het invoeren van (vormen van) Eurobonds. (...) Het kabinet is geen voorstander van een stabilisatiemechanisme (fiscal capacity) op EMU-niveau om de gevolgen van economische schokken op te vangen”.

Evenals de vorige kabinetten-Rutte, lijkt ook het nieuwe kabinet daarmee terug te deinzen voor de volgens veel economen onvermijdelijke conclusie dat de euro en daarmee de EMU op termijn alleen houdbaar is als er op Europees niveau meer aanpassingsmechanismen komen om de structurele verschillen tussen de economieën van de EMU-landen te compenseren (Brakman en Garretsen 2016).

4 Conclusie en een voorspelling

Meer aandacht voor middenklasse is een duidelijke stap in de goede richting. Deze groep heeft het zwaar en de gerichte aandacht van het kabinet voor deze groep is terecht. De vraag is of het nemen van voornamelijk belastingmaatregelen, waardoor het besteedbaar inkomen van het werkende deel van deze groep omhoog gaat, voldoende is. Dat is echter een conjunctureel antwoord ((netto-)inkomens omhoog voor burgers en bedrijven) op een structurele vraag (hoe om te gaan met globalisering en automatisering). De ontwikkelingen in de wereldeconomie zijn van fundamentele aard en vragen om meer dan een paar procent toename van het netto-inkomen in de komende vier jaar.

Een eenvoudig antwoord op globalisering en robotisering bestaat helaas niet, maar er zou in de huidige conjuncturele opleving meer aandacht mogen uitgaan naar de langetermijnontwikkelingen die ons te wachten staan en dus naar maatregelen die de economische structuur van ons land versterken. Op dat vlak heeft het regeerakkoord niet veel te bieden. De woorden over de verduurzaming van de economie klinken fraai, maar de daden zijn nog weinig concreet. De vraag waarom medio 2020 slimme en hoogopgeleide mensen en productieve, innovatieve bedrijven met veel groeipotentieel voor Nederland als vestigingsplaats zouden kiezen, komt helaas veel minder aan bod in het regeerakkoord dan de kortetermijninkomensplaatjes. Rutte III lijkt te kiezen (zie regeerakkoord, p. 33) voor de voortzetting van het topsectorenbeleid, maar dat is een keuze die vooral het gevestigde bedrijfsleven ondersteunt waar het maar de vraag is of dat de economische winnaars van morgen zullen zijn (Brakman en Garretsen 2012).

Al met al moet de conclusie helaas zijn dat Rutte III op de twee belangrijkste structurele uitdagingen die met globalisering op wereld- en EU-niveau samengaan – hoe te profiteren en hoe de aanpassingslasten het beste te verdelen – bovenal maar met één antwoord komt: de besteedbare inkomens voor de (meeste) burgers en bedrijven gaan omhoog. Dat laatste is op korte termijn prettig voor alle betrokkenen, maar op langere termijn niet afdoende. Globalisering vs Rutte III: 2-1 dus.

Auteurs

Steven Brakman (s.brakman@rug.nl) is hoogleraar Internationale Economie, Harry Garretsen (j.h.garretsen@rug.nl) is hoogleraar International Economics and Business en Tristan Kohl (t.kohl@rug.nl) is universitair docent, allen verbonden aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.

Literatuur

- Autor, D.H., D. Dorn en G.H. Hanson, 2016a, [The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade](#), *Annual Review of Economics*, vol. 8: 205-240.
- Autor, D.H., D. Dorn, G. Hanson en K. Majlesi, 2016b, [Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure](#), NBER Working Paper No. 22637.
- Berg, W. van den, en B. ter Weel, 2015, [Middensegment onder druk](#), CPB Policy Brief 2015/13, Den Haag.
- Brakman, S. en H. Garretsen, [Het misleidende denken in top- en flopsectoren](#), *Me Judice*, 4 december 2012.
- Brakman, S. en H. Garretsen, [De minister van financiën begrijpt het nog steeds niet](#), *Me Judice*, 18 oktober 2016.
- Brakman, S. en A. van Witteloostuijn, [Hoe gaat een nieuw kabinet de verliezers van globalisering meenemen?](#), *Me Judice*, 23 augustus 2017.
- Brakman, S., H. Garretsen en T. Kohl, 2017, [Consequences of Brexit and Options for a 'Global Britain'](#), CESifo Working Paper No. 6448, CESifo: Munich, zie ook <http://voxeu.org/article/options-global-britain-after-brexit>
- IMF, 2017, [World Economic Outlook – Seeking Sustainable Growth: Short-Term Recovery, Long-Term Challenges](#), October, IMF: Washington, DC.
- Laméris, M., R. Jong-A-Pin en H. Garretsen, 2017, [Kiezersvoorkeuren: Links en rechts ingehaald](#), *Economisch Statistische Berichten*, vol. 4747: 140-143.
- Moons, S.J.V. en P.A.V. van Bergeijk, 2016, [Does Economic Diplomacy Work? A Meta-analysis of Its Impact on Trade and Investment](#), *The World Economy*, vol. 40(2): 336-368.