



TPEdigitaal
Jaargang 14 nr. 3
December 2020

2020 met de kennis van nu

De Vijfentwintig jaar klimaatbeleid in Nederland: ‘Ambitieuus, maar verstandig’	1
<i>Pieter Boot</i>	
De bestrijding van inkomensarmoede in de Europese Unie	24
<i>Koen Caminada en Kees Goudswaard</i>	
Het concretiseren van beleidsdoelen in een verder weg gelegen toekomst; is dat nuttig?	44
<i>Frank den Butter en Cock Hazeu</i>	
Terugblik op het CPB-rapport ‘Zorg voor Concurrentie’ (2003): in hoeverre was onze analyse correct?	59
<i>Marc Pomp</i>	
Een politieke economie van het Europees emissiehandel systeem: instituties en discursieve macht	74
<i>Aviel Verbruggen</i>	
Niet óf ze uitkomen, maar wát ze legitimeren	93
<i>David Hollanders</i>	
Voorbij het bbp in 2030?	103
<i>Paul Teule</i>	
Hoe zou Tinbergen reageren op de coronacrisis?	110
<i>Erwin Dekker</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. K. Bruns

dr. J.M.J. Delnoij

drs. A.R.B.J. Houkes-Hommes

dr. G.W. Meijerink

dr. J.M. Pomp

drs. P.R. Teule

dr. L.A.W. Tieben

Redactieadres

[redactie/tpedita.nl](mailto:redactie@tpedita.nl))

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. P.W.C. Koning

prof. dr. C.C. Koopmans

dr. K.B.T. Thio

prof. dr. B. ter Weel

Bureauredactie

J.L. Verbruggen

Onderhoud website

René Nieuwenhuizen

Foto website

Shutterstock.com. /superjoseph

Uitgever

Stichting TPEdigitaal

p/a Amstelveenseweg 1056

1081 JV Amsterdam

De Vijfentwintig jaar klimaatbeleid in Nederland: 'Ambitieuus, maar verstandig'¹

*Pieter Boot*²

Er is in Nederland sprake van 25 jaar interactie tussen het energie- en het klimaatbeleid. Theoretisch zijn daar goede redenen voor. In lijn met zich ontwikkelende wetenschappelijke inzichten werden de doelen aangescherpt. Afwisselend liep Nederland voor op andere landen of volgden we die. Mede door niet altijd vruchtbare samenwerking tussen ministeries zijn er naast klimaatdoelen ook doelen voor energiebesparing en hernieuwbare energie geweest. Dat maakte de beleidsuitvoering duurder. De beleidsinzet werd geleidelijk nationaler gericht. Van de gestelde doelen is een kleine helft gehaald. Ten opzichte van vergelijkbare landen is Nederland vanaf 2005 achter gaan lopen, wat de laatste jaren wellicht tot stilstand gekomen. Door de totstandkoming van een Klimaatwet is de langetermijnooriëntatie versterkt. Het komt nu aan op uitvoering van de gemaakte afspraken om de doelen voor 2030 in het vizier te krijgen. Daardoor zullen ook de kosten toenemen. Internationale afspraken en een steviger wisselwerking met het innovatiebeleid kunnen de kosteneffectiviteit vergroten.

1 Inleiding

Het is bijna 25 jaar geleden dat met de Derde Energienota het huidige energiebeleid een aanvang nam: een combinatie van liberalisering en inzet op duurzaamheid, binnen een Europees kader (De Jong, 2005, 164 e.v.). In 1995 kwam minister Hans Wijers met beleid dat zich voor het eerst de taak stelde een bijdrage aan de reductie van broeikasgasemissies te leveren (Tweede Kamer, 2012, 34). Een sprong in de tijd: het toekomstdoel van het werkprogramma Schoon en Zuinig van het kabinet Balkenende IV uit 2007 was om de koning op Prinsjesdag 2020 tevreden terug te laten blikken op wat er allemaal bereikt was. Vijf jaar later was er zo weinig gebeurd dat de Sociaal-Economische Raad aanbood zelf maar een Energieakkoord te gaan ontwerpen. In 25 jaar heeft het energie- en klimaatbeleid veel op- en neergang gekend.

Het doel van dit artikel is na te gaan welke grote lijnen er te ontwaren zijn in de bijdrage van het energie- aan het klimaatbeleid. Het gaat niet om een volledige beschrijving van het gevoerde beleid. Daarvoor wordt verwezen naar bijvoorbeeld de boeken van De Jong over het energiebeleid (De Jong, 2005) en van Duyvendak over het klimaatbeleid (Duyvendak,

¹ Deze zin stond centraal in het Energierapport 2005 van het ministerie van Economische Zaken.

² Met dank aan Evert-Jan Brouwer, Bert Daniels, Jacques de Jong, Robert Koelemeijer, Paul Koutstaal, Detlef van Vuuren en een anonieme referent voor hun opmerkingen bij eerdere concepten.

2011). Het gaat hier om de samenhang tussen doelen, manieren om deze te realiseren en resultaten.

De opzet is als volgt. In paragraaf 2 gaan we kort in op de theorie van het marktfalen. Paragraaf 3 behandelt de doelen van het energiebeleid. Paragraaf 4 geeft een overzicht van de internationale discussie over doelen van klimaatbeleid en paragraaf 5 maakt duidelijk wat dat voor het Nederlandse beleid betekende. Paragraaf 6 beziet daarna in welke mate de theorie over het marktfalen is terug te vinden in het Nederlandse klimaatbeleid. Paragraaf 7 vat dit deel samen in een ontwikkeling in de tijd langs twee assen. Dan gaan we in op hoe het beleid vorm kreeg: paragraaf 8 behandelt de beleidsinstrumenten en 9 in welke mate er sprake was van een langetermijnonoriëntatie. De daaropvolgende paragrafen bezien de resultaten: paragraaf 10 beschrijft de mate waarin de doelen zijn gehaald, paragraaf 11 toont wat het beleid heeft opgeleverd, paragraaf 12 wat het kostte en paragraaf 13 geeft een vergelijking met reducties in omringende landen. In de slotparagraaf trekken we conclusies en geven een vooruitblik.

We starten met een korte theoretische schets waarom het gerechtvaardigd is dat er doelen van klimaatbeleid zijn.

2 Redenen voor klimaatbeleid

De Rijksoverheid acht het tegengaan van klimaatverandering een publiek belang, waarbij bestaande marktontwikkelingen, sociale interacties en innovatie niet uit zichzelf tot borging van dit belang leiden. De economische theorie over redenen van klimaatbeleid is duidelijk en uitgekristalliseerd. Een samenvatting geeft het IBO-rapport van 2016 (Rijksoverheid, 2016, 31 e.v.; zie ook Kocsis et al., 2013 voor een breder overzicht van argumenten voor klimaatbeleid). De twee belangrijkste vormen van marktfalen die overheidsbeleid rechtvaardigen zijn de klimaatexternaliteit en kennisexternaliteiten.

De eerste reden is de klimaatexternaliteit. Een dergelijke negatieve externaliteit doet zich voor als de maatschappelijke kosten van een activiteit hoger zijn dan de particuliere kosten van die activiteit. Burgers en bedrijven houden dan geen rekening met de schade die wordt veroorzaakt door broeikasgasemissies die vrijkomen bij hun activiteiten. Beleid zoals een prijs voor CO₂ of een verbod op het gebruik van specifieke broeikasgassen (zoals fluorkoolwaterstof in koelkasten en airconditioning) kan er dan voor zorgen dat de emissies wel worden gereduceerd en klimaatverandering wordt tegengegaan.

Een tweede reden voor klimaatbeleid zijn kennis-spillovers. Kennis-spillovers treden op als bedrijven zonder vergoeding kunnen profiteren van kennis die elders wordt ontwikkeld, bijvoorbeeld doordat onderzoekers wisselen van bedrijven de kennis die ze hebben opgedaan meenemen. Het gevolg hiervan is dat er minder in kennis wordt geïnvesteerd dan wat optimaal zou zijn. Dit soort kennis-spillovers doet zich zowel voor bij onderzoek (‘learning by research’, leren door te zoeken) als bij de uitrol van nieuwe technologie (‘learning by

doing', leren door te doen). Door bijvoorbeeld kennisontwikkeling of uitrol te subsidiëren kan de overheid ervoor zorgen dat er meer aan innovatie wordt gedaan.

Een ander probleem van kennisexternaliteit is dat de markt voor nieuwe, schone technologieën in het begin nog klein is. Daardoor leveren innovaties voor die markten minder op dan innovaties bij 'vuile' technologieën. Dit belemmert de ontwikkeling van deze technologieën en draagt er ook aan bij dat vergeleken met het optimum te weinig aan onderzoek naar schone technologie wordt gedaan als dit aan de markt zou worden overgelaten (Acemoglu et al., 2012). Hierdoor ontstaat er een lock-in in 'vuile' technologie, wat leidt tot padafhankelijkheid. Een voorbeeld daarvan zijn energiecentrales die nu worden gebouwd omdat ze goedkoper energie produceren dan nieuwe, schone technologieën en er over decennia nog staan. Een ander is de infrastructuur die bepaalde toepassingen vergemakkelijkt, maar bij het ontbreken ervan andere onmogelijk maakt.

Daarnaast zijn er nog aan andere vormen van marktfalen relevant voor onderdelen van het klimaatbeleid, zoals asymmetrische informatie. Een voorbeeld daarvan zijn huishoudelijke apparaten waarvan niet duidelijk is hoe energiezuinig ze zijn. Consumenten zullen dan niet bereid zijn om meer te betalen voor bijvoorbeeld een zuinigere koelkast die duurder is, omdat ze dit niet weten. Met als gevolg dat alleen minder zuinige, goedkopere koelkasten worden verkocht (adverse selectie). Daarom zijn labelsystemen ingevoerd, zodat verschillen in energie-efficiëntie tussen apparaten wel duidelijk zijn.

De verschillende vormen van marktfalen hebben alle in Nederland een rol gespeeld bij de totstandkoming van het klimaatbeleid, maar niet voortdurend en in gelijke mate. We komen hier na een beschrijving van de geformuleerde doelen op terug.

3 Doelen van het energiebeleid

Het energiebeleid heeft niet alleen klimaatambities. Traditioneel maakt het energiebeleid een afweging van drie doelen, samengevat in de trefwoorden betaalbaar, betrouwbaar en schoon.³ De waardering daarvan kent constante elementen, maar in de tijd ook verschillen.

'Betaalbaar' is doorgaans opgevat als het niet schaden van de concurrentiepositie van de energie-intensieve industrie door energieprijzen.⁴ In de gehele beschouwde periode is dat een belangrijk uitgangspunt geweest dat grenzen stelde aan de mate waarin beleidsinstrumenten werden overwogen. Discussies over uitbreiding van een regulerende energieheffing concentreerden zich op dit punt. De industrie kwam in het geweer wanneer men dacht dat

³ Dit is in de loop der jaren uiteraard vaak met andere accenten verwoord. Het Energierapport 2008 begint met de zin "In 2050 moet er in Europa en Nederland een energievoorziening zijn die veel schoner is dan nu, die net zo betrouwbaar is als die van nu en die ook nog betaalbaar is". Iets anders geformuleerd zijn de begrippen ook de kern van de 'Shared Goals' van het Internationaal Energie Agentschap die in 1993 zijn vastgesteld.

⁴ Tot voor kort kreeg betaalbaarheid voor de industrie meer aandacht dan die voor burgers.

de concurrentiepositie werd geschaad. Algemene betaalbaarheid voor burgers was doorgaans minder belangrijk. Al bij de introductie van het aardgas kregen burgers met een prijs te maken die niet op de kosten was gebaseerd en veel ruimte liet voor belastingopbrengsten. Later bleek deze veelal ook aanmerkelijk hoger dan die in omringende landen. Pas de laatste jaren is met het Klimaatakkoord de lastenverdeling tussen bedrijven en burgers een echt aandachtspunt geworden.

De voorzieningszekerheid van energie heeft het klimaatbeleid nauwelijks beïnvloed. Van de Energierapporten waarin het strategisch energiebeleid eenmaal in de 3 tot 5 jaar door het ministerie van Economische Zaken werd gepresenteerd is er slechts één geweest waarin voorzieningszekerheid als het meest fundamentele beleidspunt werd benoemd. Dat was het Energierapport van 2008 (EZ 2008). In die periode waren er veel zorgen over de betrouwbaarheid van gasleveranties uit Rusland waarvoor toen geen goed alternatief voorhanden was. In de andere Energierapporten stond aandacht voor klimaatverandering op de eerste plaats. Pas nu de gasproductie in Groningen snel omlaag gaat komt dit terug.

Het klimaatbeleid is vanaf het begin vrijwel altijd gekoppeld aan de economische kansen die het zou bieden. De laatste jaren, nu de uitvoering zichtbaarder wordt, komen er andere overwegingen bij. Zo werd de wisselwerking met de ruimtelijke ordening sinds 2016 een belangrijker aandachtspunt (EZ, 2016), wat is uitgemond in de benadering van het Klimaatakkoord waarin medeoverheden de verantwoordelijkheid hebben gekregen voor het opstellen van gemeentelijke warmteplannen en regionale energiestrategieën.

4 Wanneer welke doelen van klimaatbeleid?

Tabel 1 Tijdlijn mondiaal en nationaal klimaatbeleid

Mondiaal	
1992	Raamverdrag VN inzake klimaatverandering (UNFCCC) (Rio-conferentie)
1994	UNFCCC treedt in werking
1997	Protocol van Kyoto aangenomen
2005	Protocol van Kyoto treedt in werking
2015	Akkoord van Parijs
2016	Klimaatakkoord van Parijs treedt in werking
Nationaal	
1989	NMP 1
1991	Nota klimaatverandering
1996	Derde Energienota; Vervolgnote Klimaat
2007	Werkprogramma Schoon en Zuinig
2013	Energieakkoord voor duurzame groei
2019	Klimaatakkoord; Klimaatwet

Mondiaal werden met vallen en opstaan de doelen gaandeweg verduidelijkt en aangescherpt. In 1992, tijdens de Rio-conferentie, werd afgesproken dat mondiaal gestreefd moest worden naar een stabilisatie van broeikasgasconcentraties “op een niveau zodanig dat gevaarlijke door mensen veroorzaakte klimaatverandering wordt vermeden”. Er was

nog onvoldoende consensus wat dit niveau zou zijn en hoe het zou moeten worden bereikt. Het werd aan latere onderhandelingen overgelaten dit nader te preciseren, wat allereerst leidde tot het Kyotoprotocol van 1997. In het Kyotoprotocol was de keuze gemaakt (consistent met het beginsel in UNFCCC-verdrag van *'common but differentiated responsibilities'*) om alleen reductieverplichtingen te formuleren voor geïndustrialiseerde landen (als eerste stap, gebaseerd op overwegingen rond verantwoordelijkheid, effectiviteit en draagkracht). Ook de voorgestelde emissiereducties waren een eerste stap en dus vrij beperkt. Beleid vertaalde dat in meer nadruk op energiebesparing en verandering van brandstofinzet (meer gas, minder kolen). Het Kyotoprotocol voorzag ook in de mogelijkheid dat industrielanden bijdroegen aan reducties in andere industrielanden (Joint Implementation, JI) en in landen zonder verplichtingen (Clean Development Mechanism, CDM). Nederland liep voorop in de ontwikkeling van die markten en droeg actief bij aan nadere afspraken daarover. In de daaropvolgende fase werden de mogelijke gevolgen van klimaatverandering steeds duidelijker en werd steeds nadrukkelijker gesproken over temperatuurdoelstellingen (McLaren, Markussen, 2020). De insteek (vooral vanuit Europese landen) was een omvattend en bindend verdrag om zo *free-riding* te voorkomen. Op de mislukte conferentie van Kopenhagen van 2009 werd echter duidelijk dat zo'n bindend verdrag zo goed als onhaalbaar is. Voorafgaand aan de conferentie van Parijs in 2015 waren er een paar cruciale veranderingen. Allereerst ontstond in het onderhandelingsproces steun voor het idee van vergaande wereldwijde afspraken – maar ingevuld door vrijwillige bijdragen van landen. Hierbij gaf het 5^e Assessment Report van het IPCC, en de bijbehorende “science dialogue”, ook steun voor een toenemend vertrouwen in de onderliggende klimaatwetenschap. Dit leidde in 2015 tot het klimaatakkoord van Parijs waarin landen afspraken om samen te streven naar een temperatuurstijging van ‘ruim beneden de 2 graden en liefst 1,5 graad Celsius boven het pre-industriële niveau’, en daar elk een bijdrage aan te leveren.

5 Betekenis van inzichten uit klimaatwetenschap voor de huidige doelstelling

Het is onmogelijk eenduidig te bepalen welke reductiedoelstelling voor een bepaald land overeenkomt met het halen van een mondiaal reductiedoel. Dat hangt immers af van wetenschappelijke onzekerheid, maar ook van principes als eerlijkheid en het belang van kosteneffectiviteit (Van Vuuren et al., 2017). Die kunnen van actor tot actor verschillen. Men kan streven naar de meest kosteneffectieve aanpak voor de hele wereld. Dan vinden de meeste reducties plaats in de regio's waar dat het goedkoopst is. Men kan ook stellen dat landen die het meest hebben bijgedragen aan de toename van concentratie van emissies in de atmosfeer het meest moeten doen om verdere toename te verminderen. Het Kyotoprotocol was een combinatie van die principes: veel reducties in ontwikkelingslanden zijn goedkoper dan in geïndustrialiseerde landen. Enkel de geïndustrialiseerde landen had een opgave maar als zij dat wensten konden ze deze deels elders uitvoeren en financieren. Maar zo is het onmogelijk de voorziene temperatuurstijging adequaat aan te pakken – daarvoor zijn de emissies van niet-geïndustrialiseerde landen te belangrijk geworden. De

latere conferentie in Parijs liet zich over de verdelingsprincipes niet uit: landen mogen zelf hun bijdrage bepalen en periodiek wordt gezien of de totale emissiereductie wereldwijd genoeg is.

Het is tamelijk ingewikkeld om vast te stellen of een individueel land genoeg doet. Wat weegt mee? Het reductiepotentieel, de historische bijdrage, de bijdrage aan emissies en emissiereductie elders? Veel studies kiezen als uitgangspunt dat in 2050 elke wereldbewoner recht heeft op een gelijke emissie. Zo is het ook mogelijk de Nederlandse emissie per capita uit te rekenen. Dan resteert de lastige vraag wat dat dan moet zijn. Hier komt het ‘cumulatieve koolstofbudget’ om de hoek kijken: de hoeveelheid koolstof die er in de atmosfeer nog bij kan komen, willen we met een vastgestelde waarschijnlijkheid niet een toename van een bepaalde temperatuurgrens overschrijden. Met klimaatmodellen kan berekend worden hoe geraamde mondiale CO₂-emissies (in 1 jaar) via cumulatieve emissies (van de jaren opgeteld) via temperatuurstijging leiden tot de verschillende soorten risico's door klimaatverandering (vgl. Van Vuuren, 2018). Maar men kan van mening verschillen over de vraag hoe daar te komen. Als men denkt dat door technologische ontwikkeling reducties nu veel duurder zijn dan later, doet men liever later wat meer en nu wat minder. Maar dan is het resterende koolstofbudget eerder op. Dat kan gecompenseerd worden door later op ‘negatieve emissies’ te rekenen, door bijvoorbeeld grootschalige aanplant van bomen of door biomassa te verstoren en de CO₂-uitstoot daarvan onder de grond op te slaan. De mogelijkheid van negatieve emissies is echter niet onbeperkt en sommigen voelen er weinig voor daar erg op te vertrouwen. Bepalend voor een concreet beleidsdoel zijn dus het achterliggende klimaatdoel waarop men mikt (een temperatuurstijging van 2 of 1,5 graad), de gewenste zekerheid om dat te behalen, de rol die negatieve emissies daarbij mogen spelen en de timing van de emissiereductie. Alleen kijkend naar het beschikbare koolstofbudget geven illustratieve berekeningen aan dat om de temperatuurstijging te beperken tot 2 graden, mondiaal gestreefd moet worden naar een bijna volledig CO₂-vrij energiesysteem in 2050, en dat negatieve emissies onvermijdelijk zijn als we het doel van 1,5 graad willen realiseren.

Het huidige Nederlandse klimaatdoel van 49 procent reductie voor alle broeikasgassen in 2030 ten opzichte van 1990 is passend bij deze 2 graden; voor 1,5 graad zou het 55 procent moeten zijn (Van Vuuren, 2018). Omdat de broeikasgasemissies in de Europese Unie eerder omlaag gingen, past het recente voorstel van de Europese Commissie voor de EU (ten minste 55 procent reductie in 2030 ten opzichte van 1990) goed bij een ambitie van 2 graden, maar is begrijpelijk dat het Europees Parlement vanuit een ambitie van 1,5 graad deze tot 60 procent wil aanscherpen.

In tabel 2 geven we een overzicht van de meest relevante kwantitatieve doelstellingen die in Nederland zijn geformuleerd.⁵ We zien hoe deze ruwweg meebewegen met de inzichten uit de klimaatwetenschap.

⁵ Het gaat om het overzicht. Formeel waren en zijn ze verschillend van aard: nationale politieke doelen, maatschappelijke akkoorden die door het kabinet zijn overgenomen, Europese afspraken, rechterlijke

Tabel 2 Kwantitatieve doelen Nederlands klimaatbeleid*

1989, NMP1	Stabilisatie CO ₂ in 2000 op niveau 1989-1990
1991 Nota Klimaatverandering, NMP+	Doel aangescherpt tot -3 à -5% CO ₂ in 2000
1996, Derde Energienota	10% hernieuwbare energie in 2020 33% energiebesparing in 2020 t.o.v.1995
1996, Vervolgnota Klimaatverandering	Stabilisatie CO ₂ in 2020 ten opzichte van 1990 -10% CO ₂ in 2010 ten opzichte van 1990 met internationale afspraken, stabilisatie zonder
1999 en 2000 Uitvoeringsnota Klimaatbeleid (2 delen)	Kyotodoel: -6% broeikasgasemissies (BKG) in 2008-2012, waarvan maximaal de helft door activiteiten in buitenland
2007, Werkprogramma Schoon en Zuinig	-30% BKG in 2020 ten opzichte van 1990, bij voorkeur in Europees verband 20% hernieuwbare energie in 2020 Toename energiebesparing in 2010-2020 van 1 naar 2% per jaar
2009, Europese richtlijn hernieuwbare energie	14% hernieuwbare energie in 2020
2012, Europese Energie Efficiencyrichtlijn (EED)	Primair energieverbruik 2020 2541 petajoule (PJ) en 2030 1950 PJ Finaal energieverbruik 2020 2186 PJ en 2030 1837 PJ ⁶
2009, Effort Sharing Decision (ESD) en 2018, Effort Sharing Regulation (ESR)	Buiten de sectoren die onder de Europese emissiehandel vallen -16% BKG in 2020 ten opzichte van 2005 en -36% in 2030, beide berekend over cumulatieve reeksen (2013-2020 en 2021-2030)
2013, Energieakkoord voor duurzame groei	100 PJ extra energiebesparing in 2020 14% hernieuwbare energie in 2020 en 16% in 2023
2015, Gerechtelijke uitspraak Urgenda-zaak (bevestigd door Gerechtshof Den Haag in 2018 en Hoge Raad in 2019)	-25% BKG 2020 ten opzichte van 1990
2017, Regeerakkoord, bevestigd in Klimaatakkoord 2019	-49% BKG in 2030 ten opzichte van 1990
2019, Klimaatwet	-95% BKG in 2050, streven naar 49% in 2030; volledig CO ₂ -neutrale elektriciteitsvoorziening in 2050

*Merk op dat in de beginjaren het doel in termen van CO₂ werd geformuleerd en dat dit vanaf het Kyoto-protocol in termen van alle broeikasgassen (BKG) is gedaan.

6 Aansluiting bij marktfalen?

Als we nu weer terugkeren naar de redenen van marktfalen, valt het volgende op. De eerste en meest fundamentele reden, klimaatexternaliteit, heeft onderliggend steeds een rol gespeeld, maar stond niet altijd voorop. In de Derde Energienota en bij het Energieakkoord ging het om energiebesparing en hernieuwbare energie, niet primair om reductie van broeikasgasemissies. Politiek is dat wel te begrijpen vanwege de rivaliteit tussen de ministeries

uitspraken en een in wetgeving vastgesteld doel. Centraal staat dat kabinetten zich hebben ingespannen ze te bereiken.

⁶Ook doelen voor het cumulatief verbruik in 2014-2020 en 2021-2030.

van Economische Zaken en Milieu, waarbij Economische Zaken zich tot doelen voor het eigen domein wilde beperken (Duyvendak, 43 e.v.; Algemene Rekenkamer 2002). Bezien vanuit de economische theorie was dit suboptimaal. Een specifiek doel voor hernieuwbare energie hoeft niet samen te vallen met reductie van broeikasgasemissies – dan had ook kernenergie of ‘schoon fossiel’ gesteund kunnen worden. Zelfs in de tijd dat het beleid niet afkerig was van kernenergie en zich bijvoorbeeld inzette voor de levensduurverlenging van de kerncentrale in Borssele, is er geen financiële ondersteuning voor kernenergie ingevoerd. In het Verenigd Koninkrijk was dat wel het geval. Kernenergie lag in Nederland zo gevoelig, dat de samenhang hiervan met klimaatbeleid aanvankelijk een reden was voor de milieubeweging om voorzichtig met aandacht voor klimaat te zijn (Duyvendak, 31, 60 e.v.).⁷

Nationale invulling van de doelen en afzonderlijke doelen voor hernieuwbare energie en energiebesparing hebben voor hogere kosten gezorgd. Er zijn alleen studies waarin dit partieel is gezien. Daniels (2009) keek bijvoorbeeld naar de invloed van aparte doelen voor hernieuwbaar en besparing op het behalen van een emissiereductiedoel, maar combineerde dit met het al of niet stellen van een limiet op door Nederland te financieren emissiereducties in het buitenland. De aparte doelen voor hernieuwbaar en besparing in Nederland leidden dan tot minder reductie in het buitenland (want die toename van hernieuwbare energie en besparing moesten immers in Nederland zelf worden gerealiseerd) en een aanzienlijke toename van de kosten: in dit geval waren de kosten tot vijfmaal zo hoog (Daniels, 2009). ECN en PBL vergeleken de kosten van het behalen van doelen voor de niet-ETS sector met aanvullende doelen voor energiebesparing en hernieuwbare energie. Bij de laatste, aanvullende, doelen waren de kosten hoger – soms fors, afhankelijk van de ambities (Daniels en Koelemeijer, 2014). Politiek bleek het echter in de daaropvolgende jaren uiteindelijk minder moeilijk het beleid gericht op energiebesparing en hernieuwbare energie middels het Energieakkoord weer aan de praat te krijgen, dan langs de band van klimaatdoelen. De adviezen om meerdere doelen door een enkel doel te vervangen (RLI, 2015; IBO, 2016) zwollen vervolgens aan en het huidige kabinet heeft die stap daarna gezet.

Aan de asymmetrische informatie is altijd aandacht besteed, door de introductie van labels voor apparaten en auto's. Deze werden zo mogelijk in EU-verband vastgesteld en periodiek aangepast. Ook de labels van gebouwen zijn Europees afgesproken.

Innovatie heeft altijd een centrale rol gespeeld. Het bevorderen van kennis-spillovers was voortdurend een belangrijk argument. Bij dit domein vonden de ministeries van Economische Zaken en van Milieu elkaar. We komen later terug op de vraag of dit in de inzet van financiële middelen ook zichtbaar was. Infrastructuurbeleid was lange tijd alleen gericht op het zo efficiënt mogelijk gebruik ervan. Omdat netwerken natuurlijke monopolies zijn is

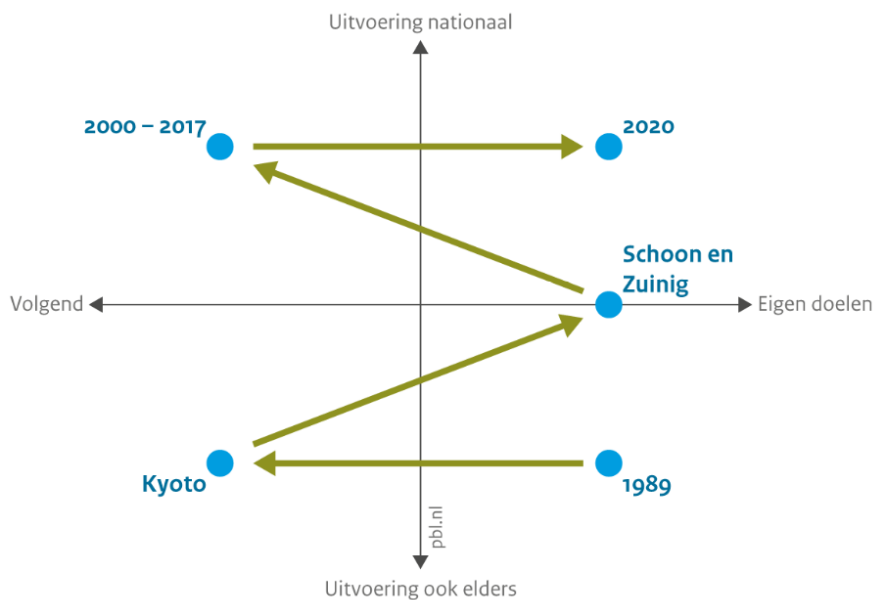
⁷ Deze gevoeligheid is uiteraard altijd gebleven, maar in Nederland is daar toch ook vaak door maatschappelijke partijen samen over nagedacht. Een goed voorbeeld is het SER-advies Kernenergie en een duurzame energievoorziening (SER, 2008), waaraan een *fact finding* door ECN voorafging. In het advies werden verschillende accenten gelegd door de gezamenlijke ondernemersorganisaties, afzonderlijke door de vakcentrales en door twee milieuorganisaties. Een derde milieuorganisatie had de uitnodiging mee te denken over het advies afgeslagen.

dubbele aanleg niet kosteneffectief; maar dan moeten ze wel gereguleerd worden. Pas de laatste jaren verbreedt de aandacht zich en krijgt infrastructuur apartaandacht in de energietransitie. Opmerkelijk is wel dat in het bredere energiebeleid infrastructuur wel een centrale rol speelde. Door de langetermijncontracten voor gasleveranties konden ook de grote internationale gaspijpleidingen worden gefinancierd. Ook voor lock-in van kapitaalgoederen is er pas de laatste jaren aandacht.

7 Twee assen

Maar er valt nog iets op. Binnen de grote kaders van het streven naar stabilisatie of reductie van broeikasgasemissies zijn er in de loop van de tijd op twee assen wisselende posities ingenomen. Soms liep Nederland in de doelformulering voorop in Europa of zelfs mondiaal, maar op andere momenten volgden we alleen wat er in Europa was afgesproken. Dat is de ene as. De andere as is de mate waarin werd gepoogd de emissiereducties alleen in het binnenland tot stand te brengen.

Figuur 1 Positie overheid bij doelen emissiereductie broeikasgassen



Opmerkelijk is daarnaast de mate waarin de doelen nationaler van aard zijn geworden. Tot aan het Kyotoprotocol was juist Nederland de grote pleitvoerder van een combinatie van nationaal beleid met actieve uitvoering van klimaatbeleid elders (JI in andere landen met een klimaatdoelstelling, CDM in ontwikkelingslanden zonder doelstelling). Bij de sommen van de Derde Energienota uit 1996 om de haalbaarheid van het doel hernieuwbare energie te illustreren werd de import van stroom uit Noorse waterkracht gewoon meegerekend (EZ,

1996, 50). Ook minister Cramer rekende in het Werkprogramma Schoon en Zuinig de aankoop van emissierechten in het Europese handelssysteem mee als bijdrage van het Nederlandse klimaatbeleid en stelde vooraf dat bij het niet tijdig realiseren van doelen deze met JI aangevuld zouden worden. In de huidige Klimaatwet staat echter expliciet dat alle reducties op Nederlandse bodem moeten plaatsvinden. Dan doet het er niet toe of sluiting van kolencentrales hier tot meer import van elektriciteit leidt en dus tot hogere CO₂-uitstoot elders, of dat vrijvallende emissierechten in het Europese handelssysteem de CO₂-prijs drukken en daarmee de prikkel verminderen om te investeren in CO₂-besparende technieken. Ook het Regeer- en het Klimaatakkoord laten geen ruimte voor aankopen van Europese emissierechten als deze door verdergaand Nederlands beleid vrij zouden vallen waardoor het Nederlandse beleid een drukkend effect op de Europese emissiehandelsprijs zou hebben.⁸ De Tweede Kamer heeft ook lang afkerig gestaan tegenover de gedachte om het resterend deel van het niet-behaalde doel van hernieuwbare energie voor 2020 (zie hierna) in het buitenland te realiseren, ook al zou dat relatief goedkoop kunnen zijn en mits tijdig aangepakt tot aanvullende projecten hebben geleid. Hier speelt de gedachte een rol dat de verduurzaming wel vooral op de Nederlandse economie gericht moet zijn.

Waarom heeft het Nederlandse beleid deze beweging in nationale richting gemaakt? Kosteneffectiviteit en kansen voor bedrijven lijken een centrale rol te spelen. JI/CDM was ten tijde van het Kyotoprotocol uitdrukkelijk bedoeld om het Nederlandse beleid goedkoper te maken, dus uitvoering kon ook in het buitenland plaatsvinden. Inzet van middelen elders leverde een gelijke reductie op tegen minder kosten. Dat vinden de meeste Nederlandse beleidsmakers fijn. Wanneer momenteel naast, bijvoorbeeld, het sluiten van kolencentrales in Nederland ook de daarmee samenhangende emissierechten opgekocht en vernietigd zouden moeten worden, is het beleid weliswaar effectiever, maar ook duurder. Dus goed is te begrijpen waarom het beleid met een internationale oriëntatie begon.

Maar waarom is het dan veranderd? Dat is moeilijker te begrijpen. Wellicht is het dat aandacht voor kosteneffectiviteit momenteel samenvalt met reducties in andere sectoren dan de gebouwde omgeving. In die andere sectoren zijn de reducties relatief goedkoop, in de gebouwde omgeving relatief duur (IBO, 2016, 11).⁹ Maar de energie- en industriële sector is nu juist de sector waarvoor Europees beleid is afgesproken. De Raad voor de Leefomgeving (RLI, 2015) adviseerde daarom om het beleid toe te spitsen op de gebouwde omgeving, waar geen sprake is van deze complicatie van effecten elders in Europa en waar ook geen concurrentieproblematiek speelt. Maar zulk beleid is om een gelijke reductie te

⁸ Het huidige regeerakkoord noemt de optie van aankoop van Europese emissierechten wel als Nederland samen met andere EU-landen verder zou gaan dan de 49% reductie. Ook koopt het kabinet hernieuwbare energie in een ander EU-land dat zijn doelstelling voor 2020 ruimschoots haalt om aan de EU-verplichting te voldoen. Dit is echter geen voorafdoordacht beleid, maar een oplossing in laatste instantie.

⁹ Illustratief is het overzicht dat het PBL op 29 maart 2019 naar de Tweede Kamer stuurde (PBL, notitie aan dhr D. Nava, griffier vaste Kamercommissie van Economische Zaken en Klimaat). De bandbreedte van geraamde kosten van het ontwerp Klimaatakkoord in de landbouw en het landgebruik bedroeg tussen 0 en 9 euro per ton emissiereductie in 2030, in de industrie 15-31 euro, en in de gebouwde omgeving 164-189 euro. Opmerkelijk is de positie van het landgebruik. Hier zijn relatief goedkoop nationale reducties mogelijk zonder dat de concurrentiepositie in het geding hoeft te zijn.

bereiken veel duurder en daarom is er niet voor gekozen. De Tweede Kamer was de laatste jaren weinig enthousiast over het idee om hernieuwbare energie goedkoper in het buitenland te plaatsen dan in Nederland, omdat nationale bedrijven dan minder vanzelfsprekend een rol in de uitvoering zouden spelen.

8 Beleidsinstrumenten

Welke beleidsinstrumenten werden ingezet om de doelen te realiseren? Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden, want er is een enorm scala aan beleidsinstrumenten ingezet. Van groot tot klein, van communicatie tot verplichting, ze kwamen en gingen. Vooral inzake het beleid ter ondersteuning van hernieuwbare energie is er in 1999-2008 van grote discontinuïteiten sprake geweest.

Eerst werd hierin hernieuwbaar opgewekte elektriciteit vrijgesteld van de regulerende energiebelasting. Gekoppeld aan het gegeven dat een vrije keuze van energieleverancier als eerste voor een leverancier van hernieuwbaar opgewekte elektriciteit mogelijk was, leidde dit tot een snelle groei van certificaten voor hernieuwbare elektriciteit. De meeste daarvan kwamen van reeds bestaande waterkracht elders in Europa. De gederfde belastingopbrengst nam in rap tempo toe, waarna er in 2003 een eind aan werd gemaakt.

Het nieuwe instrument was de Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP), die een subsidie verschafte aan elektriciteitsproducenten met wind, zon, waterkracht en biomassa. Deze subsidie was zeer aantrekkelijk en er was geen wettelijk plafond aan gesteld, zodat het toenmalige kabinet zich in 2006 gedwongen zag deze abrupt te beëindigen.

De opvolger was de Stimuleringsregeling Duurzame Energie (SDE), waarmee vanaf 2008 subsidies werden verschaft waaraan wel maxima aan waren gesteld en die achteraf gecorrigeerd konden worden bij veranderende elektriciteitsprijzen. Deze SDE, later aangepast tot SDE+, heeft veel rust gebracht in de ondersteuning van hernieuwbare energie. Na het afsluiten van het Klimaatakkoord wordt deze breder toegepast, gericht op de bevordering van grootschalige marktrijpe technologie om CO₂ te reduceren, en nu SDE++ geheten. Dat past bij de bredere doelstelling van het klimaatbeleid, maar heeft ook een risico. Het instrument was ontworpen om toepassing in concurrentie te bevorderen van vergelijkbare technologieën zoals windmolens. Bestaat deze concurrentie op dezelfde wijze voor de vaak specifieke en veelal locatie-afhankelijke emissiereducerende technologie in de industrie?

Deze toenmalige snelle verandering van instrumenten heeft een beeld doen ontstaan van Nederland als land met voortdurend wisselend beleidsinstrumentarium. Toch is dat niet het hele verhaal. Want de achterliggende beleidsfilosofie is buitengewoon constant. Een voorbeeld is dat de werkwijze om tot inzet van beleidsinstrumenten te komen in de Uitvoeringsnota's Klimaatbeleid uit 1999 en 2000 vrijwel dezelfde is als de aanpak van het huidige Klimaatakkoord. Eerst werd ECN (nu het PBL) gevraagd alle mogelijke opties te

ordenen op kosteneffectiviteit. Daarna werd gezocht naar een evenwichtige spreiding van reducties over de verschillende doelgroepen (nu sectoren). En ten derde werden ze gezien op instrumenteerbaarheid (nu in een onderhandeling aan sectortafels).

Als we kijken naar specifieke instrumenten, vallen twee aspecten op. Het eerste aspect is een verschil in aanpak tussen huishoudens enerzijds en industrie anderzijds. Voor huishoudens voerde het kabinet Kok-I de Regulerende Energiebelasting (REB) in, die een belangrijke factor was in het bevorderen van de effectiviteit van het klimaatbeleid (Tweede Kamer 2012, 350). Maar voor de industrie werd hier niet voor gekozen en was er een grote voorkeur voor samenwerking en communicatie als instrumenten. Dit werd versterkt door het aanvankelijke succes van deze instrumenten. Het Milieu Actie Plan (MAP) van de energiebedrijven voorafgaand aan de liberalisering werd als zeer succesvol gezien. De energieleveranciers mochten op vrijwillige basis met de opbrengst van een heffing van 1 tot 2% op de tarieven, ondersteund door subsidies van de Rijksoverheid, hun klanten helpen met isolatie, zuiniger CV-ketels en spaarlampen. Ook investeerden ze zelf in warmtekrachtkoppeling, wat tot besparing ten opzichte van traditionele gascentrales leidde. De beoogde resultaten werden voor de gehele sector en per bedrijf kwantitatief vastgelegd (De Jong, 141-143). Ook de eerste generatie meerjarenafspraken met de industrie – waar er nog sprake was van relatief eenvoudige, geldbesparende investeringen – werd als succesvol ervaren en strekte andere landen tot voorbeeld. Maar veel verder durfde het beleid doorgaans niet te gaan. Instellingen als het Internationaal Energie Agentschap waarschuwden Nederland ook expliciet de concurrentiepositie niet in gevaar te brengen (IEA, 1999). De industrie en in zijn verlengde het ministerie van Economische Zaken verzette zich succesvol tegen prijsbeleid voor de industrie, ook toen evident was dat de aanpak met convenanten steeds vrijblijvender werd en de doelen niet realiseerde. Pas met de introductie van het Europese emissiehandelssysteem (ETS) werd het Benchmarkconvenant met de energie-intensieve industrie opgeheven.

In de ‘tweede klimaatgolf’ van 2006-2007 werd de samenwerkingsaanpak toch weer nieuw leven ingeblazen omdat minister Cramer van mening was dat zo sneller resultaten geboekt zouden kunnen worden dan via regelgeving en het beter geacht werd sectoren zelf met voorstellen te laten komen (Werkprogramma Schoon en Zuinig, 2007; Duyvendak, 225). Op dat moment was de vraag al of dit voldoende zou zijn. ECN en MNP (de voorloper van het PBL) concludeerden bij hun beoordeling van dit werkprogramma: “Het kabinet stelt relatief veel vertrouwen in de acties van doelgroepen. Plannen van de industrie, energiebedrijven, woningcorporaties en landbouw zijn uitdagend, maar houden slagen om de arm. In het werkprogramma zijn geen veiligheidsnetten ingebouwd als het tegenzit, zodat de kans op tegenvallend resultaat groot is. Het verdient aanbeveling ook de harde lijn te formuleren, als stok achter de deur voor afspraken met doelgroepen” (Menkveld, 2007). Elf jaar later formuleerden de KWINK-groep en CE Delft exact dezelfde aanbeveling in hun doorlichting van het klimaatbeleid (KWINK, 2018), waarbij ze deze combineerden met de suggestie beter te monitoren, zodat een borgingsorgaan kan bijsturen wanneer dat nodig is. Deze suggestie lijkt bij de opzet van het Energieakkoord en nu bij die van het Klimaatakkoord ter harte te zijn genomen.

Pas bij het Energieakkoord uit 2013 werd veel steviger op handhaving van regelgeving in de industrie ingezet, en bij het Klimaatakkoord uit 2019 lijkt na enige aarzeling ook nationaal prijsbeleid voor de industrie denkbaar, nu besloten is tot een samenhangend pakket van beprijzing en subsidies die tezamen de concurrentiepositie niet in gevaar zouden hoeven te brengen. Daarop komen we hierna terug.

Het tweede aspect bij de instrumenten is de beleden aandacht voor innovatie, terwijl die zich niet altijd zichtbaar vertaalt in financiële middelen. In de Derde Energienota stelde minister Wijers innovatie al centraal in het realiseren van de ambitie om de emissies van broeikasgassen te stabiliseren. Minister Cramer sprak van 'drie golven' in het beleid: maatregelen die direct uitgevoerd konden worden, maatregelen die een voorbereiding van een of twee jaar zouden vragen (bijvoorbeeld door aanpassing van regelgeving) en de echt op lange termijn gerichte maatregelen die samenhangen met de transitie van het systeem. In andere bewoordingen is deze driedeling steeds terug te vinden in het beleid.

Gedurende de hele periode zien we een groot vertrouwen in de rol die innovatie daarbij kan spelen. Tezelfdertijd komt dat niet echt naar voren in de inzet van financiële middelen, die steeds meer gericht werden op de ondersteuning van uitrol van hernieuwbare energie. Die uitrol is immers nodig om specifieke doelstellingen voor hernieuwbare energie te halen. Innovatie komt echter pas echt tot stand wanneer nieuwe technologie niet alleen op laboratoriumschaal ontwikkeld wordt, maar de 'valley of death' weet te overbruggen door grootschalige en duurdere demonstratieprojecten. Het is erg moeilijk hier voor de gehele periode betrouwbare cijfers over te vinden, maar voorzichtige uitspraken lijken wel mogelijk. We maken daarbij een onderscheid tussen financiële middelen van het Rijk voor onderzoek, demonstratie en ontwikkeling (RD&D) enerzijds en de ondersteuning van hernieuwbare energie, energiebesparing en andere klimaatgerelateerde ondersteuning zoals middelen voor JI en de afvang en opslag van CO₂ anderzijds. In de jaren 1993-1996 bedroeg de omvang van RD&D ongeveer 70% van die van de andere financiële middelen. In 2002-2006 was vooral de ondersteuning van hernieuwbare energie sterk toegenomen, en bedroeg de omvang van RD&D nog maar 10% daarvan. Minister Cramer gaf vooral door een stimulans voor demonstratieprojecten een krachtige financiële impuls aan innovatie, maar omdat ook hernieuwbare energie geld bleef kosten, steeg het aandeel van innovatie in de jaren 2007-2012 slechts tot zo'n 15%. Dat bleef het gedurende het Energieakkoord (2013-2019), waarin ook specifieke doelen voor kostenreductie voor wind op zee werden gesteld, wat het 'uitrolinstrument' SDE+ ook een innovatief element gaf. Daar was het echter niet voor opgezet. Momenteel nemen de middelen voor innovatie weliswaar fors toe, maar die voor ondersteuning van hernieuwbare energie nog meer. Een voorzichtige schatting van het innovatiedeel komt voor 2018-2020 op ongeveer 10%.¹⁰ We weten niet wat het 'optimale aandeel' is, maar opmerkelijk is wel dat er voor deze verhouding en daarmee de financiële middelen voor innovatie zo weinig aandacht is. De literatuur indiceert dat de samenhang

¹⁰ Cijfers ontleend aan IEA, 1999 en 2008; Tweede Kamer 2012; Beleidsdoorlichting art 14 en RVO.nl 2019. Omwille van de vergelijkbaarheid is bij innovatiemiddelen alleen naar die op de begroting van het ministerie van EZ/EZK gekeken.

tussen ‘leren door te zoeken’ (innovatie) en ‘leren door te doen’ cruciaal is, waarbij de leercurve voor innovatie aanmerkelijk hoger zou kunnen zijn dan die voor uitrol (Klaassen et al., 2005). Innovatie was in het beleid dus steeds belangrijk en gedurende de beschouwde periode werd er enkele malen extra geld voor vrijgemaakt, maar in algemene zin namen de middelen voor vooral hernieuwbare energie nog meer toe.

De financiële ondersteuning voor energiebesparing en andere vormen van CO₂-reductie is in vergelijking daarmee beperkt gebleven. Normering speelde hier een grote rol, in de veronderstelling dat hierdoor vooral rendabele toepassingen werden bevorderd. Dat begint pas recent te veranderen bij bijvoorbeeld het bevorderen van aardgasvrije wijken, die immers vooralsnog veelal duurder zijn dan continuering van verwarming met aardgas in de gebouwde omgeving.

Er is een opvallend verschil tussen wat economen inzake klimaatbeleid adviseren en de feitelijke beleidsontwikkeling. De algemene teneur van veel economisch advies is dat beprijzing van ongewenste milieueffecten een effectieve en efficiënte basis vormt van klimaatbeleid (zie bijvoorbeeld Van den Bergh, Van Soest en De Zeeuw, 2015; Verbruggen, 2017 en Vergeer, Blom en De Bruyn 2018). Voor het transport en de kleinverbruikers van gas en elektriciteit is dat advies het eerst in enigerlei mate opgevolgd. Een kleinverbruikersheffing kwam er ondanks felle tegenstand van de werkgeversorganisaties en het ministerie van Economische Zaken (Duyvendak, 2011, 96). In de periode 2001-2006 nam daardoor de opbrengst van de milieubelasting snel toe. Maar adviezen om deze ook voor het middelgrote bedrijfsleven te verhogen, of meer ten principale een meer optimale klimaatgerelateerde beprijzing door fiscale instrumenten te kiezen werden maar ten dele opgevolgd. Soms waren ze er bijna. Minister Brinkhorst stond op het punt ‘verhandelbare energiebesparingscertificaten’ te introduceren (EZ, 2005). Hij verwachtte daarmee veel rendabele besparing in de gebouwde omgeving te kunnen realiseren, maar moest als D66-minister het toenmalige kabinet in 2006 voortijdig verlaten. In 2019 werd geraamd dat voor de industrie de doelen van het ontwerp Klimaatakkoord onvoldoende in zicht kwamen. In combinatie met onvrede rond provinciale Statenverkiezingen over de lastenverdeling van klimaatbeleid tussen huishoudens en bedrijven, leidde dit tot een toezegging van het kabinet om een ‘verstandige’ CO₂-beprijzing in combinatie met gerichte subsidiëring in te voeren. Het daartoe strekkende wetsvoorstel is dit jaar bij de Tweede Kamer ingediend. Het huidige kabinet gaat hierin het verst van de afgelopen 25 jaar.

9 Geen langetermijnnoriëntatie

Wat bij de beschrijvingen en analyses van het energie- en klimaatbeleid direct in het oog valt is het gebrek aan een op de lange termijn gericht proces (Duyvendak; De Jong). Betekenisvolle doelen waren er vooraf soms wel degelijk. Sommige beleidsinstrumenten hielden ook lang stand. Maar er was geen proces waarin het langetermijn doel gecombineerd werd met al doende leren en bijsturen. Elk nieuw kabinet had de neiging te denken dat het

beter was opnieuw te beginnen dan stug een tandje bij te zetten op de al ingeslagen weg.¹¹ Wellicht is daar een eind aan gekomen door de Klimaatwet.

Klimaatwetten beogen een combinatie van heldere langetermijndoelen, een proces hoe middels monitoring en ramingen beleid wordt bijgestuurd als het doel uit zicht raakt, institutionele helderheid over wie dan wat moet doen, en wetenschappelijk advies (Duwe en Evans, 2020). De meeste landen met zo'n wet hebben daartoe een apart lichaam in het leven geroepen dat de voortgang van het beleid beziet, de effecten daarvan raamt en op basis daarvan advies geeft. De Britse Klimaatwet van 2008 was daarbij voor velen, ook de indieners in de Tweede Kamer in Nederland, het voorbeeld. Nederland heeft ervoor gekozen bestaande organisaties, zoals het Planbureau voor de Leefomgeving en de Raad van State met genoemde taken te belasten. De Britse wet heeft het beleid aldaar daadwerkelijk geholpen een lange-termijnnoriëntatie tot stand te brengen (Fankhauser et al., 2018).

10 Zijn de doelen gehaald?

Tabel 3 brengt in beeld in hoeverre de doelen gerealiseerd zijn. Het aantal behaalde doelen (6) is ongeveer gelijk aan het aantal niet-behaalde doelen (7), terwijl het van twee doelen nog onzeker is of ze dit jaar behaald zullen worden. Zonder de coronacrisis zouden er waarschijnlijk nog meer doelen niet dan wel gehaald zijn. Voor de laatste maanden van 2020 moeten we nog met scenario's werken. Voor hernieuwbare energie is dat voor 2020 irrelevant, het doel kan niet meer gehaald worden. Het kabinet heeft dat ook erkend en koopt daarom rechten elders in de EU in (waarvan ook niet helemaal zeker is of die voldoende zijn).

¹¹ Er zijn vele voorbeelden te geven van het erratische karakter van het Nederlandse energie- en klimaatbeleid. Een voorbeeld is het transitiebeleid. Nederland liep aanvankelijk internationaal voorop in het doordenken van en betrekken van wetenschappelijke inzichten bij het transitiebeleid – vanuit het inzicht dat een grote emissiereductie anders is dan een kleine en een echte transitie van de samenleving zal vereisen. Op enig moment werd zelfs een Regieorgaan Energietransitie in het leven geroepen, met een gezaghebbende voorzitter, die een onafhankelijk oordeel kon uitspreken over concrete beleidsvoorstellen. Een nieuwe minister van Economische Zaken wist niet hoe snel hij dit orgaan kon afschaffen.

Tabel 3 Kwantitatieve klimaatgerelateerde Nederlandse beleidsdoelen en de mate waarin ze gerealiseerd zijn¹²

Jaar	Type doel	Omvang	Realisatie	Doel gehaald?
1991	CO ₂ 2000	-3 tot -5%	2000: + 5,6% ¹³	N
1996	Hernieuwbare energie 2020	10%	2020: plm. 10,7-11,2% ¹⁴	J
	Energiebesparing 2020	33%	2020: plm. 25% ¹⁵	N
	Ambitie BKG 2020	0%	2020: plm - 21,5-26% ¹⁶	J
1996	BKG 2010	0 - 10% (nationaal resp. in internationaal verband)	2010: -3,6% ¹⁷	J/N
1997	BKG 2008 – 2012 incl. JI/CDM	-6%	2010: -7,3% (excl. JI/CDM) ¹⁸	J
2007	BKG 2020	-30%	2020: 21,5-26% ¹⁹	N
	Hernieuwbare energie 2020 (ook in En. Akk.)	20%	2020: 10,7-11,2% ²⁰	N
	Energiebesparing 2020	Naar 2% per jaar	1,5% ²⁰	N
2009	Hernieuwbare energie 2020	14%	Plm 10,7-11,2%	N
2009	Emissies buiten ETS 2020 (cumulatief)	921 Mt (21% t.o.v. 2005)	Plm 810 Mt ²¹	J
2009	EED cumulatief finaal bespaard 2013-2020	482 PJ	Minimaal 593 PJ ²²	J
2013	Extra besparing in 2019	100 PJ	2019: plm 80 PJ ²³	N
	Hernieuwbare energie 2023	16%	2023: plm 17% ²⁴	J
2015 e.v.	BKG 2020	-25%	2020: plm -21,5 - 26% ²⁵	J/N
2017-19	BKG 2030	-49%	?	
	BKG 2050	-95%	?	

¹² Doelen die zelfstandig op energiebesparing of hernieuwbare energie waren gericht zijn niet vermeld. Bij Europese doelen waar er van verschillende getallen sprake is, is het cumulatieve doel vermeld. BKG = broeikasgasemissies.

¹³ Compendium voor de Leefomgeving, 2020. Omdat er wijzigingen in de waarneming en weging van broeikasgassen heeft plaatsgevonden verschilt dit cijfer van dat in eerdere evaluaties.

¹⁴ Afhankelijk van scenario over mate van economisch herstel, wintertemperatuur en elektriciteitsexport, Klimaat- en Energieverkenning 2020. Zie verder noot 25.

¹⁵ Koelemeijer en Strengers, 2020, ramen dat in 2000-2018 ruim 20% is bespaard. In 1995-2000 was het plm 6%. Voor 2019 en 2020 mogen we in totaal 3% verwachten. Dan nog is de 33% niet bereikt.

¹⁶ Het getal is nog onzeker, maar de reductie is meer dan 0. Zie verder noot 25.

¹⁷ Compendium voor de Leefomgeving.

¹⁸ Compendium voor de Leefomgeving.

¹⁹ Het getal is onzeker, maar minder dan 30% reductie. Zie verder noot bij BKG 2015.

²⁰ Klimaat- en Energieverkenning 2020.

²¹ Klimaat- en Energieverkenning 2020.

²² Klimaat- en Energieverkenning 2020.

²³ Klimaat- en Energieverkenning 2019.

²⁴ Klimaat- en Energieverkenning 2020.

²⁵ Dit getal is dat onzeker. In de Klimaat- en Energieverkenning 2020 zijn twee scenario's gemaakt. In het ene is er, na gemeten emissies tot september, daarna geen sprake van een tweede grootschalige lockdown, is de winter relatief koud en zijn de energieprijzen gunstig voor elektriciteitsexport. In het andere valt het economisch herstel tegen, is de winter zacht en zijn de prijzen ongunstig voor export. We houden het daarom op onzeker: J/N.

In het al of niet halen van de doelen lijkt geen echt patroon te ontwaren. Sommige harde, formele doelen – zoals het Kyotoprotocol – worden gehaald, waarbij een gereedliggend pakket maatregelen dat in het buitenland ingezet kon worden (JI en CDM) niet nodig bleek. Een ander formeel Europees doel zoals van hernieuwbare energie in 2020 wordt ondanks de bevestiging daarvan in het Energieakkoord niet gehaald. Ook zijn er doelen die zeer snel uit beeld zijn geraakt, zoals de 33 procent energiebesparing van de Derde Energienota en alle doelen van het werkprogramma Schoon en Zuinig. Enige wispelturigheid kan de verschillende kabinetten in de uitvoering van het beleid niet ontzegd worden.

11 Wat heeft het beleid opgeleverd?

Ruwweg de helft van de gestelde klimaatdoelen is gehaald. Is het beleid daarmee succesvol geweest? Deze vraag is in veel studies aan de orde geweest en heel globaal zijn hierop drie soorten antwoorden gegeven: over het samenspel van beleidsinstrumenten, over het verschil tussen CO₂ en andere broeikasgassen, en over individuele instrumenten.

Ten eerste het samenspel van beleidsinstrumenten. Het parlementair onderzoek 'Kosten en effecten klimaat- en energiebeleid' uit 2012 concludeert dat dit beleid in 1999 in een reductie van 11,4 megaton CO₂-eq. (2,3 Mt per jaar) heeft geresulteerd. Ook werd met de nodige voorzichtigheid gesteld dat aan het eind van de onderzochte periode, 2006-2011, 12,4 megaton (2,1 Mt per jaar) meer reductie werd gerealiseerd als gevolg van het gevoerde beleid (Tweede Kamer, 2012, 8). Het beleid heeft dus invloed gehad. Een recent voorbeeld hiervan is de constatering in de Klimaat- en Energieverkenning 2019 dat vanwege de activiteiten in het kader van het Energieakkoord de jaarlijkse energiebesparing toenam tot 1,5 procent per jaar, terwijl deze anders op 1 procent was blijven steken. Zo'n uitspraak heeft betrekking op het geheel van de daarvoor gebruikte beleidsinstrumenten, waarvan Europese normstelling en handhaving van de Wet Milieubeheer in omvang de belangrijkste waren.

Ten tweede valt op dat er een groot verschil is in de emissiereducties van CO₂ en andere broeikasgassen zoals methaan, distikstofoxide of fluorhoudende gassen, samengevat in de term overige broeikasgassen (OBKG). In tabel 4 geven we de reducties omwille van het overzicht in vijfjaarsgemiddelden. Zo middelen verschillen door koude of warme winters uit.

Tabel 4 Broeikasgasemissies in Nederland, verdeeld naar CO₂ en OBKG, 1990-2019 (Mt CO₂-eq)

	1990	1190- 1994	1995- 1999	2000- 2004	2005- 2009	2010- 2014	2015- 2019	2019
CO ₂	163	170	176	178	174	169	163	157
OBKG	58	59	57	42	34	30	28	27
Totaal (a)	222	229	233	219	208	199	191	184

(a) Inclusief afrondingen; telt daarom niet altijd geheel op.

Bron: CBS, Statline; Compendium voor de Leefomgeving; Klimaat- en Energieverkenning 2020.

De reductie van broeikasgassen is tot 2000-2004 volledig te danken aan de afname van de overige broeikasgassen. De emissie van CO₂ nam tot die periode alleen maar toe. Door de afname daarna was deze in de periode 2015-2019 weer op het niveau van 1990. De totaalcijfers van alle broeikasgassen verhullen deze ontwikkeling. De afname van de overige broeikasgassen is na 2010 echter vrijwel tot stilstand gekomen. Alle substantiële reducties zullen nu van CO₂ moeten komen. Aanvankelijk door het effect van de financiële crisis van 2009-2010 en nu door de invloed van het gevoerde beleid lijkt dat in elk geval momenteel ook realiteit te worden.

Ten derde de werking van specifieke beleidsinstrumenten. Naast overzichten van totaalcijfers en inzichten in beleidseffecten van bepaalde periodes zijn er uiteraard vele analyses gemaakt van specifieke beleidsinstrumenten. Waar dat mogelijk bleek te onderzoeken, was het aandeel *free-riders* hoog. Sommige investeerders zouden ook zonder de ondersteuning wel in de aanpak hebben geïnvesteerd. Opvallend is ook dat de beelden nadruk op kosten-effectiviteit in de praktijk weliswaar soms zichtbaar is, maar niet altijd. Het al genoemde IBO-rapport uit 2016 ordende de toen bestaande en in overweging zijnde maatregelen op kosteneffectiviteit. We kunnen de inzichten uit dat rapport vergelijken met de inzet van beleidsinstrumenten in de jaren erna. Het blijkt dan dat zowel is ingezet op maatregelen die relatief kosteneffectief zijn (verscherpen handhaving Wet Milieubeheer, aanscherping EUnormen, sluiting oude kolencentrales) als op de allerduurste (zoals fiscaal stimuleren nul-emissie auto's). De reden hiervan is waarschijnlijk dat de omvang van de doelen per sector in het Klimaatakkoord weliswaar sterk beïnvloed is door de verwachte kosten van de emissiereductie, maar dat aan de sectortafels daarna is gesproken over wat men acceptabele beleidspakketten vond. Waar de beoogde doelen per sector in de raming werden gehaald, zijn de meeste daarvan daarna door het kabinet overgenomen. Het al aangehaalde onderzoek van de Tweede Kamer concludeerde dat het binnenlandse klimaatbeleid op dat moment duurder uitgekapt had dan vooraf werd ingeschat, vooral omdat de kosten van hernieuwbare energie hoger waren dan verwacht en in sommige sectoren de energiebesparing tegenviel (TK, 2012). In recent onderzoek naar de kosten van het Energieakkoord blijkt dat niet altijd zo te zijn. De nu geraamde investeringen om de doelen van het Energieakkoord te halen zijn gecorrigeerd voor doelbereik ongeveer gelijk aan wat bij het sluiten van het akkoord werd verwacht, hoewel – of juist omdat – de getroffen maatregelen sterk verschillen van wat vooraf was verwacht (Koelemeijer en Strengers, 2020).

12 Wat kostte het?

Het is merkwaardig dat, ondanks de grote nadruk op het belang van kosteneffectiviteit in het Klimaatakkoord, er geen alomvattend meerjarig beeld bestaat van de kosten van het gevoerde beleid.²⁶ Dat is er alleen voor bepaalde periodes. Het al vaker genoemde rapport

²⁶ Idealiter zou er uiteraard een overzicht zijn van kosten en baten. Dat is voor een individueel land niet goed mogelijk, omdat de mondiale opbrengst (zoals een lagere temperatuurtoename) niet door een (relatief klein) individueel land wordt bepaald. Wel werkt het beleid met ‘efficiënte CO₂ prijzen’. Dit zijn hulpmiddelen om te beoordelen of geraamde beleidskosten voor de maatschappij als geheel (de nationale kosten) per eenheid

van de Tweede Kamer uit 2012 constateerde dat er alleen een goed overzicht bestond van de nationale kosten van het klimaatbeleid voor de periode 1999-2003. Met nationale kosten wordt dan bedoeld de kosten die in de hele maatschappij zijn gemaakt. Deze werden geschat op 0,3 – 0,6 miljard euro per jaar, in lopende prijzen. Dat kwam neer op 0,06 tot 0,12% van het toenmalige bbp. Een recent rapport van het PBL raamde de kosten en baten van vrijwel alle hernieuwbare energie die er tot nu toe in Nederland is gerealiseerd en zal worden gerealiseerd tot 2023, naast de kosten voor energiebesparing in het kader van het Energieakkoord en die van elektrische auto's. We nemen de schatting van dat rapport voor de jaren 2013-2020 (Koelemeijer en Strengers, 2020). Deze bedraagt 2,1 miljard euro per jaar, wat overeenkomt met 0,28 procent van het bbp. Als aandeel van het bbp zijn de kosten dus fors toegenomen, wat niet verwonderlijk is gezien de hogere ambities van het beleid. Het huidige beleid is uitgemond in het Klimaatakkoord. Daarvoor zijn de geraamde extra kosten ten opzichte van een referentiebeeld door PBL alleen voor het jaar 2030 berekend. In combinatie met de dan nog te maken kosten voor het Energieakkoord (om het aandeel hernieuwbare energie op het peil van 2023 te houden, ruim 1 miljard), is in genoemde studie voor 2030 een totaal van ruim 3 miljard euro aan kosten geraamd.

13 Vergelijking met omringende landen

Bij de voorgaande emissiecijfers zou men kunnen tegenwerpen dat het beleid er wellicht voor heeft gezorgd dat ze niet, autonoom, (nog meer) zijn gestegen. Dat is terecht, maar gaat voorbij aan de gestelde doelen. Om enig licht op te werpen op de invloed van de autonome ontwikkeling is het interessant om te kijken hoe andere, enigszins met Nederland vergelijkbare, landen presteren ten aanzien van reductie van broeikasgasemissies. Een dergelijke vergelijking is om enkele redenen zinvol. We filteren er de conjunctuurinvloed uit, want die is grosso modo vergelijkbaar binnen de EU. We corrigeren voor de herstructurering van de Midden-Europese industrie door de landen uit deze regio uit de emissiecijfers te halen. De resterende landen zijn bij elkaar vergelijkbaar met Nederland. De economische groei is er soms wat hoger, soms wat lager, soms is de brandstofmix eenvoudiger te decarboniseren, maar soms is dat ook moeilijker. Het gaat om het globale beeld, verdeeld over tijdvakken. Op deze wijze kunnen we bezien wanneer Nederland het wat beter of wat minder goed deed. De cijfers worden gepresenteerd als reducties ten opzichte van 1990 – de formele graadmeter – maar we bezien ze vanaf 1995, wanneer het Kyoto-protocol in beeld komt.

emissiereductie in lijn zijn met wat maatschappelijk optimaal zou zijn. Deze prijzen zijn afhankelijk van het gewenste ambitieniveau. Momenteel worden voor 2050 prijzen gehanteerd van 80 tot 160 euro/ton als de gewenste emissiereductie 45-65 procent zou zijn in 2050, en 500 – 1000 euro/ton bij een ambitie gericht op 2 graden temperatuurstijging (in lijn met het Parijsakkoord). Voor 2030 zijn ze de helft lager. Vgl. CPB/PBL, 2016.

Tabel 5 Reductie van broeikasgasemissies ten opzichte van 1990 in procenten

	1995	2000	2005	2010	2015	2018
EU (a)	-1,3	-0,9	0,0	- 0,9	-18,0	-20,5
Nederland	+ 5,7	+1,7	0,0	-0,9	- 11,6	- 15,2

(a) Minus Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Roemenië, Bulgarije, Slovenië en Kroatië, maar inclusief het Verenigd Koninkrijk.

Bron: Eurostat, Greenhouse gas emission statistics – emission inventories, juni 2020; PBL, Klimaat- en Energieverkenning 2020.

We rekenen het Verenigd Koninkrijk hier nog tot de EU. Nederland deed het in ruwweg 1995-2005 iets beter dan in de rest van de Europese Unie buiten de Midden-Europese landen. Het is niet ondenkbaar dat dit samenhangt met een vroeg begonnen relatief actief beleid. Bij toeval zijn de emissies in zowel de EU exclusief Midden-Europa als Nederland in 2005 gelijkaardig aan die in 1990. In de periode 2005–2015 is evident dat de reducties in de rest van Europa veel groter waren dan in Nederland. Dit zou kunnen samenhangen met minder actief beleid in Nederland, waarin het Werkprogramma Schoon en Zuinig weliswaar goed op papier stond, maar niet tot uitvoering is gekomen. Het argument dat in Nederland moderne kolencentrales werden gebouwd met als doel de rest van Europa van relatief schone stroom te voorzien gaat niet op, want Nederland bleef vanaf 2010 onafgebroken netto-importeur van stroom. De laatste jaren lijkt Nederland wat aan het inhalen.

14 Conclusies en vooruitblik

Nederland heeft 30 jaar klimaatbeleid achter de rug, waarvan bijna 25 jaar in interactie met het energiebeleid. Theoretisch – zowel vanuit de klimaatwetenschap als vanuit de politieke economie – zijn daar goede redenen voor. Daarover bestaat nauwelijks meer discussie. In deze 30 jaar zijn, in lijn met nieuwe wetenschappelijke inzichten, de doelen aangescherpt. De huidige Nederlandse beleidsdoelen voor 2030 en 2050 passen bij het streven om de wereldwijde temperatuurstijging te beperken tot 2 graden. Deze doelen zijn met 49 procent emissiereductie ten opzichte van 1990 ambitieuzer dan die van de Europese Unie. De Europese Commissie heeft in september nieuwe voorstellen gedaan, die het doel aanscherpen tot minimaal 55 procent. Dat is nodig om ook Europa op het pad van een evenwichtige bijdrage aan het ‘beneden 2-gradendoel’ te krijgen. Volgens het huidige regeerakkoord zal ook Nederland zijn doel verder aanscherpen als dat in Europa gebeurt. Een studiegroep is aan de slag om voorstellen klaar te hebben liggen ten behoeve van de kabinetsformatie.

Aanvankelijk was er – mede door de verschillende invalshoeken van de ministeries van Economische Zaken en Milieu – niet altijd sprake van een vruchtbare samenhang tussen energiedoelen en het overkoepelende klimaatdoel. Soms kreeg de één meer nadruk, soms de ander. Dat is hier nu, zowel institutioneel als qua doel, voorbij. De EU hanteert nog wel aparte doelen. Nederland heeft een doel dat ziet op emissiereductie op eigen grondgebied.

Naarmate de EU vordert met zijn overkoepelende aanpak zal de soms ongemakkelijke invloed daarvan op de emissiereductie in andere landen verminderen, maar het zal nog veel aandacht vragen het Nederlandse doelbereik zo in te vullen dat de uitkomst ook in Europees kader de best mogelijke is. Nationale aanpakken en een voor geheel Europa kostenoptimale oplossing gaan niet goed samen. De Noordwest-Europese regio vormt dan een goed tussen-niveau om hier met een overzichtelijke groep landen aan te werken.

Van de in het verleden gestelde doelen heeft Nederland een kleine helft gehaald. Dat is niet niets, maar toch ook weer niet zeer overtuigend. Ten opzichte van vergelijkbare Europese landen is Nederland vanaf 2005 achterop gaan lopen, hoewel deze achterstand de laatste jaren tot stilstand gekomen lijkt te zijn. Zorgwekkend daarbij is dat weliswaar de relatief gemakkelijke reductie van overige broeikasgassen (OBKG) is gerealiseerd, maar dat de aan energie gerelateerde uitstoot van CO₂ zich in de vijfjaarsperiode 2015-2019 nog exact op het niveau van 1990 bevond en pas de laatste jaren aan het dalen is. Als we veronderstellen dat er bij de OBKG tot 2030 niet heel veel reductie meer mogelijk is, zal de verdere reductie vrijwel geheel van CO₂ moeten komen. Om het voor 2030 gestelde doel te halen zal het tempo van de CO₂-reductie ten opzichte van de daling sinds de periode 2000-2004 ongeveer moeten verviervoudigen en ten opzichte van die in 2005-2009 moeten verzesvoudigen. Dat is een enorme opgave. Het kan alleen lukken als er nu snel tempo wordt gemaakt. Met het beëindigen van kolenstook in elektriciteitscentrales wordt daarmee een kwantitatief stevig begonnen.

Dat ook het vervolg gaat lukken is niet gegarandeerd. De situatie nu lijkt enigszins op die aan het eind van de kabinetsperiode van minister Cramer in 2009-2010. De plannen zijn gemaakt, de akkoorden gesloten, het extra geld is ter beschikking gesteld. Tien jaar geleden stagneerde het proces bij het aantreden van een nieuwe regering. Nu zijn de omstandigheden anders: er is *bottom up* een sterke klimaatbeweging, een deel van het bedrijfsleven is overtuigd van de noodzaak van beleid, mondiaal en Europees is een beleidsproces gaande dat ook Nederland kan helpen de voortgang vast te houden. De Klimaatwet geeft kaders die de in het verleden zo gemiste lange-termijnnoriëntatie vergemakkelijken. De totstandkoming hiervan is een belangrijke institutionele vernieuwing; de ervaring hiermee in een land als het Verenigd Koninkrijk indiceert dat zo'n wettelijk kader de stabiliteit van het beleid ten goede is gekomen.

Het komt dan nu ook primair op de uitvoering van de gemaakte afspraken en invoering van aangekondigde regelgeving aan. De basis van het denkwerk is verricht. Een harde doorrekening in de Klimaat- en Energieverkenning 2020 indiceert dat de helft van wat tussen nu en 2030 nodig is bereikt lijkt te worden. Extra beleid zit in de pijplijn, maar van de andere helft is nog veel meer onzeker. Tijdens de uitvoering zullen nieuwe problemen ontstaan, maar alleen uitvoering leidt nu tot vooruitgang. Een aandachtspunt daarbij is de kosten-effectiviteit. Naarmate het tempo van de emissiereductie zal versnellen, zullen ook de kosten toenemen. In termen van het bbp zijn die te overzien, maar in vergelijking met huidige bedragen zullen zowel voor burgers als bedrijven de kosten stijgen. De ervaring leert dat meer

internationale samenwerking daarbij uiteindelijk ook kosten verlaagt. Internationale samenwerking vraagt soms eerst investeringen, maar levert uiteindelijk meer op. Omwille van de kosteneffectiviteit zou het nuttig zijn als daarvoor de komende periode nog meer aandacht zou zijn. Dat is wellicht goed mogelijk in samenhang met de door de Europese Commissie voorgestelde aanscherping van de Europese emissiehandel en van Europese normen voor auto's en apparaten.

Verder is het belangrijk tijdig ook de horizon van 2050 in het vizier te krijgen. Na het doel van 2030 volgt immers een minstens zo uitdagend doel voor 2050. Dat geeft ook een mogelijkheid de inspanningen gericht op innovatie en uitrol van schone technologie meer op elkaar af te stemmen en te bezien of de verhouding tussen het uitgetrokken geld voor het een en het ander tot de grootst mogelijke kostenreductie leidt. Het energiesysteem is inherent traag en kapitaalintensief. De samenhang van de veranderingen gaat toenemen. Het wordt steeds minder zinvol om los van elkaar te kijken naar de transitie in respectievelijk de gebouwde omgeving, industrie en mobiliteit. Steeds sterker ontstaat er samenhang in het energiesysteem. Alleen door een langetermijnnoriëntatie, waarin aandacht is voor winnaars en verliezers, en waarin de infrastructuur als ruggengraat van het systeem een medebepalende rol krijgt, zal het klimaatbeleid kunnen worden zoals meestal bedoeld was: ambitieus en verstandig.

Auteur

Pieter Boot (e-mail: pieter.boot@pbl.nl) is sectorhoofd Klimaat, Lucht en Energie bij het Planbureau voor de Leefomgeving.

Referenties

- Acemoglu, D., P. Agion, L. Bursztyn en D. Hemon, 2012, The Environment and Direct Technological change, *American Economic Review*, vol. 102(1).
- Algemene Rekenkamer, 2002, Bestrijding uitstoot broeikasgassen, Den Haag.
- Beleidsdoorlichting art. 14, 2014, Energiebeleid 2007-2012, Eindrapportage.
- Bergh, J. van den, D. van Soest en A. de Zeeuw, 2015, Canon deel 12: Milieu-economie, *ESB*, vol. 100(4708).
- CE Delft, 2010, Convenant benchmarking Energie-efficiency: resultaten en vrijstellingen, Delft.
- CPB/PBL, 2016, WLO-scenario's en de waardering van CO₂ uitstoot in MKBA's, Den Haag.
- Daniels, B., 2009, Analyse Nederlandse klimaat- en energiedoelen 2020. Effecten op emissies en kosten, ECN, Petten.
- Daniels, B., R. Koelmeijer et al., 2014, EU-doelen klimaat en energie 2030: Impact op Nederland, PBL, Den Haag.
- Duyvendak, W., 2011, Het groene optimisme, Het drama van 25 jaar klimaatpolitiek, Amsterdam.
- Duwe, M. en N. Evans, 2020, *Climate Laws in Europe*, *Ecologic*, Berlijn.
- Fankhauser, S., A. Averchenkova en J. Finnegan, 2018, 10 Years of the UK Climate Change Act, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, Londen.

-
- International Energy Agency (IEA), 1999, 2008, Energy Policies of IEA Countries, the Netherlands 1999 en 2008, *Review*, Paris OECD.
- Jong, J.J. et al., 2005, Dertig jaar Nederlands energiebeleid, Clingendael International Energy Programme, Den Haag.
- Klaassen, G, A. Miketa, K. Larsen en T. Sundquist, 2005, The impact of R&D on innovation for wind energy in Denmark, Germany and the United Kingdom, *Ecological Economics*, vol. 54.
- Kocsis, V, P. Koutstaal, B. Tieben, M. van Hout en B. Hof, 2013), Energiebeleid na 2020. Niet-klimaat-gerelateerde economische argumenten voor het energiebeleid, SEO Amsterdam
- Koelmeijer, R. en B. Strengers, 2020), Nationale kosten van maatregelen gericht op het realiseren van doelstellingen uit het Energieakkoord 2013, PBL Den Haag.
- KWINK en CE Delft, 2018), Beleidsdoorlichting Artikel 19: Klimaat, Den Haag.
- McLaren, D en N. Markusson, 2020, The co-evolution of technical promises, modelling, policies and climate change targets, *Nature Climate Change*, vol. 10: 392-397.
- Menkveld, M. (ed), 2007, Beoordeling werkprogramma Schoon en Zuinig, ECN – MNP Petten.
- Ministerie van Economische Zaken, Derde Energienota, 1996, Tweede Kamer vergaderjaar 1995-1996, 24525 nrs. 1-2.
- Ministerie van Economische Zaken, 2005, 2008, 2016, Energierapport 2005, 2008, 2016.
- PBL, 2019, 2020, Klimaat- en Energieverkenning 2019, 2020, Den Haag.
- Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI), 2015, Rijk zonder CO₂: naar een duurzame energievoorziening in 2050, Den Haag.
- Rijksoverheid, 2007, Nieuwe energie voor het klimaat. Werkprogramma Schoon en Zuinig, Den Haag
- Rijksoverheid, 2016, IBO-rapport Kostenefficiëntie CO₂-reductiemaatregelen, Den Haag.
- RVO.nl, 2019, Publiek gefinancierd energieonderzoek 2018.
- SER, 2008, Kernenergie en een duurzame energievoorziening, advies 08-02, Den Haag.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2012), Kosten en effecten klimaat- en energiebeleid, Parlementair vergaderjaar 2012-2013, 33193 nr. 3.
- Verbruggen, H., 2017, Klimaat- en energiebeleid: een vlucht vooruit, *ESB* vol. 102(4755).
- Vergeer, R., M. Blom en S. de Bruyn, 2018, De kosteneffectiviteit van financiële regelingen in het energie- en klimaatbeleid, *ESB*, vol. 103(4764).
- Vuuren, D. van et al., 2017, The implication of the Paris Climate Agreement for the Dutch climate policy, PBL Den Haag.
- Vuuren, D. van, 2018, Wat betekent het Akkoord van Parijs voor het Nederlandse langetermijn-klimaatbeleid, *KVS Preadviezen*.

De bestrijding van inkomensarmoede in de Europese Unie

Koen Caminada en Kees Goudswaard

Armoedebestrijding is altijd een belangrijke doelstelling van de EU geweest en die doelstelling is aangescherpt met de Lissabon-agenda in 2000. In dit artikel onderzoeken we de effectiviteit van die armoedebestrijding. We analyseren hoe effectief sociale uitkeringen en belastingen in de EU-lidstaten inkomensarmoede terugdringen in de periode 2001-2018, ook in vergelijking met niet-EU-landen. De armoedebestrijding lijkt weinig succesvol: in het grootste deel van de lidstaten blijft het risico op armoede sinds 2001 te zijn toegenomen. Analyseren we echter de armoedereductie door inkomensoverdrachten, dan zien we dat EU-lidstaten betere resultaten boeken dan andere OESO-landen. Dit komt omdat de sociale uitgaven in EU-landen zowel hoger zijn, als meer gericht op de onderkant van de inkomensverdeling. Elk procentpunt van de sociale uitgaven vermindert de armoede met 0,83 procentpunt in de EU-landen en met slechts 0,37 procentpunt in niet-EU-landen. De effectiviteit van het beleid verschilt echter sterk tussen de EU-landen. Dat laatste betekent dat landen van elkaar zouden kunnen leren hoe het armoederisico het best kan worden bestreden.

1 Introductie

Sinds het Verdrag van Rome in 1957 is armoedebestrijding een Europese doelstelling. In 2000 heeft de Europese Raad in de Lissabon-agenda vastgelegd dat naast economische groei de sociale cohesie in de Europese Unie moet worden versterkt. Minder armoede werd als cruciaal beschouwd om een grotere sociale cohesie te bereiken. Zo heeft de Lissabon-agenda de belangstelling voor armoedebestrijding in de EU hernieuwd. In 2010 werd de Lissabon-agenda opgevolgd door de strategie Europa 2020. Een belangrijk onderdeel van deze strategie was het bevorderen van sociale inclusie (*social inclusion*), met name via de vermindering van armoede. In 2020 zouden er in de EU minstens 20 miljoen minder mensen moeten zijn die het risico lopen op armoede of sociale uitsluiting.

Op dit moment leeft echter nog steeds een aanzienlijk deel van de EU-bevolking in armoede. Volgens de Europese definitie lopen mensen het risico op inkomensarmoede (*at risk of poverty*) als hun inkomen lager is dan 60 procent van het mediane besteedbare inkomen van huishoudens in hun land, na correctie voor de grootte en samenstelling van huishoudens. Op basis van deze definitie is het aandeel van de bevolking van de EU dat in 2018 het risico op armoede loopt, 17,1 procent (Eurostat, 2020). Dit betekent dat ongeveer 85 miljoen burgers een armoederisico lopen; een vijfde is kind en 16 procent is ouder dan 65 jaar. Deze armoedecijfers variëren overigens sterk per land: van 9,6 procent in Tsjechië tot 23,5 procent in Roemenië.

Het spreekt voor zich dat in de EU, maar ook in veel andere landen, het terugdringen van armoede een belangrijk beleidsdoel is. Omdat armoede een multidimensionaal probleem is (Kakwani en Silber, 2007), kunnen meerdere beleidsstrategieën worden gekozen om armoede te lijf te gaan, waaronder het verbeteren van onderwijs, het verbeteren van kansen op werk en het verkleinen van ongelijkheid in gezondheid. Los daarvan zijn sociale inkomensoverdrachten hoe dan ook een belangrijk instrument, want uitgebreide literatuur laat zien dat in veel landen hoge sociale uitgaven hand in hand gaan met lage armoedecijfers (Behrendt, 2002; Smeeding, 2005; Noland en Marx, 2009). Ook multivariate analyses laten dit verband zien (Kenworthy, 1999; Brady, 2005; Moller et al., 2003 en Caminada et al., 2012). Sommige landen zijn echter effectiever in armoedebestrijding dan andere.

Dit artikel analyseert de effectiviteit van inkomensoverdrachten als beleidsinstrument om de inkomensarmoede te verminderen; zie ook Caminada en Goudswaard (2020). De nadruk in deze analyse ligt op EU-landen, maar ook andere OESO-landen zullen ter vergelijking worden meegenomen. We vergelijken armoedecijfers in termen van marktinkomens met armoedecijfers in termen van besteedbare inkomens, dat wil zeggen vóór en na sociale uitkeringen en inkomensheffingen, om zo het effect van de stelsels van sociale zekerheid en belastingheffing op armoedebestrijding te analyseren. Vervolgens relateren we de armoedereductie aan de hoogte van de sociale uitgaven per land. Aldus kan de effectiviteit van het sociale stelsel in het terugdringen van armoede in kaart worden gebracht. De analyses worden uitgevoerd met gegevens van Eurostat (ECHIP / EU-SILC) en de OESO over de periode 2001-2018. Onze analyse kan relevante informatie opleveren voor beleidsmakers. Verschillen in de effectiviteit van armoedereductie kunnen lidstaten helpen om hun prestaties op dit punt te verbeteren via beleidsleren. De Europese Unie kan gemeenschappelijke doelen stellen voor armoedebestrijding, maar het is de verantwoordelijkheid van de lidstaten om de instrumenten te kiezen om de doelen te bereiken.

Het artikel is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 beschrijven we het beleid gericht op armoedebestrijding in de EU en de feitelijke ontwikkeling van het risico op armoede sinds 2001. Paragraaf 3 geeft een overzicht van onderzoek naar de relatie tussen sociale inkomensoverdrachten en armoede. Vervolgens presenteren we het onderzoekkader in paragraaf 4. Paragraaf 5 bevat de resultaten van onze analyse naar het effect van sociale uitkeringen en inkomensheffingen op de armoede. Tevens laten we de relatie zien tussen de armoedereductie en de hoogte van de sociale uitgaven. Paragraaf 6 bevat de belangrijkste conclusies.

2 Sociaal beleid van de EU

2.1 De Lissabon Agenda

De lidstaten van de EU zijn autonoom als het gaat om de inrichting van hun socialezekerheidsstelsels. Toch hebben de lidstaten een zekere mate van onderlinge

betrokkenheid aanvaard op het gebied van sociale bescherming. Sociale vooruitgang is een gemeenschappelijk doel sinds het begin van het Europese integratieproces in 1957. De grondleggers van de EU geloofden dat economische integratie vooruitgang in sociale bescherming in de deelnemende landen zou bevorderen, zodat convergentie van sociale beschermingsstelsels min of meer spontaan zou volgen. In de jaren negentig verkondigden zowel de Europese Raad als de Europese Commissie de doelstelling van een convergentie van het sociaal beleid van de lidstaten en de ontwikkeling van gemeenschappelijke doelstellingen van het sociaal beleid (Caminada, Goudswaard en Van Vliet, 2010). Een belangrijke stap werd gezet tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad in Lissabon in 2000. Toen werd het strategische doel afgesproken dat de EU vóór 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie met duurzame economische groei en meer sociale cohesie moest worden. De economische en sociale agenda's werden dus expliciet gekoppeld. Om dit doel te bereiken, moest het sociale model worden gemoderniseerd. Om de duurzaamheid van de socialezekerheidsstelsels op de lange termijn te waarborgen in het licht van de vergrijzing moest de arbeidsparticipatie worden verhoogd.

Het Verdrag van Nice van 2001 bracht de sociale agenda verder. Er werd overeengekomen om het sociaal beleid te bevorderen op basis van de open coördinatiemethode. De lidstaten moesten actieplannen ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting opstellen. Handhaving moest plaatsvinden met behulp van onderlinge toetsing (*peer review*) en groepsdruk (*peer pressure*), zonder dat sprake was van sancties. In december 2001 heeft de Europese Raad overeenstemming bereikt over een lijst van sociale indicatoren om armoede en sociale uitsluiting te monitoren op basis van de studie van Atkinson et al. (2002), waaronder de indicator armoederisico (*at risk of poverty*), die in dit artikel centraal staat. Hoewel deze Laeken-indicatoren in het algemeen worden beschouwd als een goede set om het sociale beleid te kunnen beoordelen, is er in de wetenschappelijke literatuur in de loop van de tijd ook kritiek gekomen (o.a. Delsen, 2019; Darvas, 2019; en Salverda, 2015). Vaak betreft de kritiek dat armoederisico (*at risk of poverty*) *de facto* een inkomensongelijkheidsmaatstaf is. Verder zegt een relatieve norm voor armoede niets over hoeveel een huishouden kan consumeren, omdat er geen directe relatie is met (basis)behoeften. In een land met een lage (hoge) levensstandaard is 60 procent van het mediane inkomen mogelijk niet genoeg (nogal ruim) om eerste levensbehoeften te bekostigen.¹

2.2 De strategie Europa 2020

In 2010 heeft de Europese Raad de Europa 2020-strategie aangenomen als vervolg van de Lissabon-agenda (Europese Commissie, 2010). Het terugdringen van armoede was wederom een belangrijk element van de strategie. Bovendien werd een specifiek doel gesteld: tegen 2020 zouden er minstens 20 miljoen minder mensen in de EU moeten zijn die

¹ Naast de relatieve armoedegrens zoals de EU (en bijvoorbeeld ook de OESO) die hanteren zijn er ook andere manieren om de armoedegrens te bepalen. In de VS wordt bijvoorbeeld een absolute armoedestandaard gehanteerd, die in de loop van de tijd in reële termen gelijk blijft. In Nederland bepaalt het Sociaal en Cultureel Planbureau de armoedegrens op basis van een budgetbenadering. Het SCP berekent twee armoedegrenzen: het basisbehoeftebudget en het (iets ruimere) niet-veel-maar-toereikend budget (SCP, 2018).

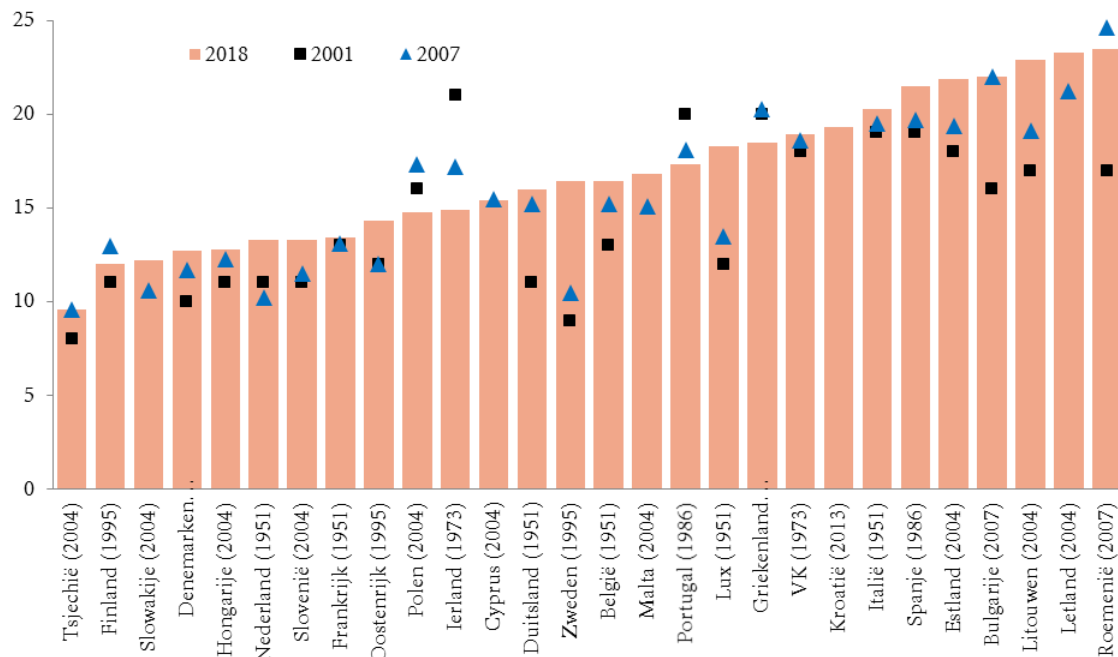
het risico lopen op armoede of sociale uitsluiting. Verder werd een breder armoedeconcept geïntroduceerd: armoederisico en/of sociale uitsluiting (*at risk of poverty and/or social exclusion*). Deze indicator geeft aan hoe groot het aandeel van de bevolking is dat risico loopt op inkomensarmoede en/of ernstige materiële deprivatie kent en/of deel uitmaakt van een huishouden met een zeer lage werkintensiteit. Hiermee werd voor een deel tegemoetgekomen aan de kritiek op de tot dan toe gehanteerde armoededefinitie.

Onderdeel van de Europa 2020-strategie was om de open coördinatiemethode voor sociale uitsluiting en sociale bescherming om te vormen tot een platform voor samenwerking, onderlinge toetsing en uitwisseling van goede praktijken. Ook werd het Europese semester geïntroduceerd, een jaarlijkse cyclus van economische, budgettaire en structurele beleidscoördinatie. Sindsdien maakt sociaal beleid deel uit van de coördinatie van fiscaal en economisch beleid in het kader van het Europees semester. De lidstaten kwamen overeen economische en arbeidsmarkthervormingen door te voeren om inclusieve groei te ondersteunen. Door middel van aanwijzingen stelt de EU de lidstaten in staat gebruik te maken van de ervaringen van andere lidstaten. Dit beleidsleren kan belangrijk zijn op het gebied van bestrijding van inkomensarmoede, omdat sommige landen effectiever zijn in armoedebestrijding dan andere, zoals in de volgende paragrafen zal worden aangetoond.

2.3 Armoedecijfers in de EU

Hoewel de EU sinds de Europa 2020-strategie een breder armoedeconcept hanteert (zoals besproken in de vorige paragraaf), beperken wij ons tot de inkomensarmoede op basis van de eerdere EU-definitie: minder dan 60% van het mediane beschikbare huishoudinkomen (gestandaardiseerd). Deze keuze is noodzakelijk omdat we de terugdringing van armoede willen analyseren vanaf de Lissabon Agenda in 2000 en alleen deze indicator over alle jaren is gemeten. Bovendien is inkomensarmoede ook bij de Europa 2020-strategie de kernmaat gebleven, die een centrale rol speelt in de beoordeling van het gevoerde sociale beleid (Delsen, 2019). Figuur 1 toont de armoedepercentages in de 28 lidstaten voor de jaren 2001, 2007 en 2018. Landen worden gerangschikt in volgorde van hun armoedecijfer van klein naar groot in 2018. Het jaar van toetreding tot de Unie (of voorgangers daarvan) wordt tussen haakjes weergegeven. Sinds 2001 is de armoede in de meeste landen gestegen. We hebben een doorlopende tijdreeks voor 23 landen: in 19 van die 23 lidstaten is de inkomensarmoede in 2018 hoger dan in 2001. Gemiddeld steeg de inkomensarmoede met 2,3%-punt sinds 2001. Slechts vier lidstaten realiseerden sinds 2001 een daling van de inkomensarmoede, namelijk Cyprus, Griekenland, Ierland en Portugal. In de subperiode 2001-2007 steegde armoede gemiddeld met 1,1%-punt tot 15,8 procent van de bevolking. Voor het volgende decennium 2007-2018 hebben we gegevens voor alle landen behalve Kroatië. De armoede steeg in 20 landen van de Unie, gemiddeld met 1,0%-punt tot 17,1 procent van de bevolking. De stijging van de armoede sinds 2001 is zeker teleurstellend gezien het feit dat armoedebestrijding een expliciete EU-doelstelling was, zowel als onderdeel van de Lissabon-agenda, als van de Europa 2020-strategie.²

² Opgemerkt kan worden dat de Grote Recessie vanaf 2008 deze cijfers mogelijk heeft beïnvloed. De sterke economische neergang heeft de armoede in absolute zin zeker vergroot, maar niet per se het

Figuur 1 Risico op armoede (% van de totale bevolking)

Bron: Eurostat EU-SILC (2020) en eigen berekeningen.

3 Literatuuroverzicht

3.1 Effecten van inkomensoverdrachten op armoede

Meerdere studies analyseren het effect van sociale uitkeringen en inkomstenbelastingen door armoede op basis van marktinkomens te vergelijken met armoede op basis van beschikbare inkomens. Een belangrijk onderzoek van de OESO (2008: 139-141) concludeert dat uitkeringen aan en belastingen op huishoudens de armoede in alle OESO-landen aanzienlijk verminderen.³ Maar er zijn grote verschillen tussen landen. Het procentuele verschil in armoedereductie varieert van 12 procent in Korea tot bijna 80 in Zweden, Tsjechië en Denemarken. Het gemiddelde effect is iets meer dan 60 procent. Landen met hoge armoede op basis van marktinkomens zijn niet noodzakelijkerwijs landen met hoge armoede op basis van beschikbare inkomens. De inkomensarmoede op basis van marktinkomens is vanaf het midden van de jaren tachtig tot het midden van de jaren negentig sterk toegenomen. Deze stijging werd volgens de OESO slechts gedeeltelijk gecompenseerd door een iets hogere

armoederisicoaandeel (*at risk of poverty rate*). Dat is immers een relatieve norm. Als alle inkomens in gelijke mate dalen verandert het armoederisicoaandeel niet.

³ Zie ook OESO (2011, 2015 en 2016).

armoedereductie door sociale uitkeringen en belastingen. Vanaf het midden van de jaren negentig tot het midden van het eerste decennium van de eenentwintigste eeuw was de inkomensarmoede op basis van marktinkomens min of meer stabiel, maar daalde de armoedereductie door de verzorgingsstaat, wat per saldo heeft geleid tot hogere armoede op basis van besteedbare inkomens. Maar ook op dit punt zijn de verschillen tussen landen aanzienlijk.

Caminada et al. (2019) analyseren de armoedereductie door inkomensoverdrachten voor 49 landen, met behulp van microgegevens van *Luxembourg Income Study* (LIS). Rond 2013 bedraagt de armoedereductie door inkomensoverdrachten gemiddeld 56 procent (of 15 procentpunt). Wat specifieke sociale programma's betreft, zijn slechts drie programma's verantwoordelijk voor het grootste deel van de totale armoedebestrijding: pensioenen (81%), programma's voor gezin en kinderen (14%) en de werkloosheidsregelingen (9%). Een tijdreeksanalyse voor een groep van 8 landen laat zien dat in de periode 1985-2016 sprake was van een patroon van toenemende armoede op basis van marktinkomens, maar ook van toenemende armoedereductie door inkomensoverdrachten. Deze conclusie wijkt dus af van die van de OESO: armoedebestrijding door het sociale stelsel is juist toegenomen. Het verschil in conclusie kan voor een deel worden verklaard door de samenstelling van landen die in beide studies worden geanalyseerd en voor een deel door de populatie die in beschouwing wordt genomen. De OESO-studie beperkt zich tot de potentiële beroepsbevolking (18-64 jaar), terwijl in onze studie zowel de potentiële beroepsbevolking als de totale bevolking wordt geanalyseerd.⁴

Marx et al. (2014) laten zien dat in de EU inkomensoverdrachten het armoederisico gemiddeld met 38 procent verminderen, maar dit effect varieert van minder dan 15 procent in Bulgarije tot ongeveer 60 procent in Denemarken, Hongarije en Zweden. Meyer en Wu (2018) onderzochten het effect van sociale overdrachten op armoede in de VS, door administratieve gegevens te koppelen aan surveydata. Alle sociale overdrachten samen verminderen het armoedecijfer volgens de Amerikaanse definitie met ongeveer 50 procent. Causa en Hermansen (2017) laten zien dat in de meeste OESO-landen arme huishoudens (de onderste 20 procent) het meest hebben verloren van veranderingen in herverdeling gedurende de laatste twee decennia. Uitzonderingen zijn Griekenland, Ierland, Spanje en Portugal.

3.2 Gerichte armoedebestrijding

In ander onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen de omvang van programma's en de mate waarin ze door middel van inkomens- en vermogenstoetsen (*means-testing*) worden gericht op groepen met lage inkomens. Instellingen zoals de EU en de Wereldbank hebben het belang van de structuur van socialezekerheidsstelsels benadrukt. Goed ontworpen gerichte programma's zouden effectiever moeten zijn in termen van armoedebestrijding. Verschillende empirische studies hebben echter de beperkingen aangetoond van gerichte programma's voor armoedebestrijding. Korpi en Palme (1998) vonden verrassend genoeg een

⁴ Zie voor details van de verschillenanalyse Caminada et al. (2019).

negatieve relatie tussen gerichte programma's en armoedecijfers. Hoe meer overheden voordelen richten op groepen met lage inkomens, hoe kleiner hun herverdelingsbudgetten. De verklaring van de auteurs is dat universeel sociaal beleid meer steun krijgt en daarom de armoede effectiever vermindert dan gericht beleid. Kenworthy (2011) heeft de analyse van Korpi en Palme echter geactualiseerd en vindt dat de negatieve relatie tussen gerichte programma's en armoede na 1995 niet zo duidelijk is. In een recentere studie analyseerden Ferrarini et al. (2015) programmagrootte versus gerichte programma's met behulp van multilevel logistische regressie op basis van LIS-gegevens voor 40 landen. Hun resultaten tonen aan dat de omvang van overdrachtsprogramma's een belangrijker factor is dan de gerichtheid in het verklaren van verschillen in armoede tussen landen. Deze conclusie geldt zowel voor de hele bevolking, als voor de oudere bevolking.

4 Onderzoekkader

4.1 Het meten van armoedereductie

We analyseren de afname van armoede door sociale uitkeringen en inkomensheffingen en de relatie met de omvang van de sociale uitgaven. Gewoonlijk wordt de impact van sociaal beleid op armoede berekend met behulp van een budgetbenadering (*budget incidence* analyse) (Musgrave et al., 1974). Daarbij wordt armoede vóór en na inkomensoverdrachten vergeleken. We volgen deze methode en hanteren daarbij de EU-armoedegrens, waarbij het risico op armoede wordt gedefinieerd als het aandeel van de bevolking met een gestandaardiseerd besteedbaar inkomen onder de 60 procent van het mediane gestandaardiseerde besteedbaar inkomen in elk land. Voor deze indicator zijn gegevens van Eurostat (ECHP / EU-SILC) beschikbaar voor de periode 1995-2017, maar niet voor alle lidstaten (Eurostat 2019, 2020). We vergelijken de armoede op basis van marktinkomens met de armoede op basis van besteedbare inkomens; tabel 1 toont om welke inkomensbestanddelen en overdrachten het gaat.

Bij de berekening van de armoedecijfers (zowel voor marktinkomens als voor besteedbare inkomens) worden huishoudens gerangschikt op basis van hun besteedbaar inkomen zodat het effect van *reranking* door inkomensoverdrachten geen rol speelt in de analyse.⁵

⁵ Het steeds opnieuw rangschikken naar inkomenshoogte van huishoudens in de overgang van de ene inkomensverdeling naar de andere maakt het namelijk onmogelijk om Lorenzcurves en daarvan afgeleide ongelijkheidsmaatstaven en armoedepercentages met elkaar te vergelijken.

Tabel 1 Kader inkomensarmoede en herverdeling

Inkomensbestanddelen	Inkomensarmoede en herverdeling
Bruto lonen + winst uit onderneming + inkomen uit vermogen + verplichte aanvullende pensioenen + private inkomensoverdrachten + overig primair inkomen = marktinkomen of primair inkomen	Inkomensarmoede vóór sociale uitkeringen en belasting- en premieheffing
+ Sociale uitkeringen	-/- Herverdeling door sociale uitkeringen
= Bruto inkomen	= Inkomensarmoede vóór belasting- en premieheffing
-/- Loonbelasting en sociale premieheffing	-/- Herverdeling door belasting- en premieheffing
-/- Inkomstenbelasting	
= Besteedbaar inkomen	= Inkomensarmoede ná sociale uitkeringen en belasting- en premieheffing

Er moet worden opgemerkt dat op deze wijze berekende effecten van inkomensoverdrachten op armoede behoedzaam moeten worden geïnterpreteerd omdat geen rekening wordt gehouden met mogelijke gedragseffecten van overdrachten, zoals effecten op het arbeidsaanbod (Danziger et al., 1981). Kim (2000) toonde aan dat zowel de generositeit als de gerichtheid van inkomensoverdrachten het niveau van armoede vóór overdrachten kunnen beïnvloeden. De *budget incidence* benadering overschat dus de effectiviteit van armoedereductie door inkomensoverdrachten.

4.2 Hoe om te gaan met pensioenen?

Een belangrijke keuze bij dit soort analyses is hoe de pensioenen worden behandeld. Onder meer in EU-rapporten (2008 en 2009) worden het ouderdomspensioen en het nabestaandenpensioen meestal als marktinkomen meegerekend en niet als sociale uitkering. De reden is dat ouderdoms- en nabestaandenpensioenen niet primair tot doel hebben om inkomens tussen huishoudens te herverdelen, maar meer om inkomens te herverdelen over de levenscyclus van individuen. Wij zijn echter van mening dat het grootste socialezekerheidsprogramma, de pensioenen, niet buiten beschouwing kan blijven in deze analyse. Zo worden publieke pensioenen over het algemeen gezien als een onderdeel van het sociale vangnet dat grote anti-armoede-effecten genereert. Bedrijfspensioenen en aanvullende particuliere pensioenen zijn op zichzelf geen onderdeel van het sociale vangnet, hoewel ze ook een significant effect hebben op armoedereductie onder ouderen (Been et al., 2017). Voor veel landen is het onderscheid tussen publieke en aanvullende particuliere pensioenen echter enigszins kunstmatig en moeilijk te maken. We lossen dit probleem pragmatisch op door de armoedereductie door sociale uitkeringen met en zonder pensioenen te laten zien. Gegevens van Eurostat maken een dergelijke aanpak mogelijk.

4.3 Het meten van sociale uitgaven

Een volgende stap is dat we de armoedereductie door inkomensoverdrachten relateren aan de omvang van de sociale uitgaven, om op die manier een indicator voor de effectiviteit van de armoedebestrijding te ontwikkelen. Veel studies laten zien dat er de afgelopen 25 jaar een sterk negatief verband bestaat tussen relatieve armoede en sociale uitgaven in Europese landen (Cantillon, 2011; Esping-Andersen en Myles, 2009; Behrendt, 2002; Kenworthy, 1999; Caminada et al., 2012). Echter, in de meeste studies wordt een indicator gebruikt – de bruto sociale uitgaven aan sociale uitkeringen – waar verschillende problemen mee zijn. Zo wordt de hoogte van de uitgaven tot op zekere hoogte bepaald door de hoogte van de werkloosheid en de demografische structuur in een land en weerspiegelt dus niet volledig de sociale beschermingsniveaus. Ook zijn de meeste analyses van sociale bescherming alleen gericht op publieke regelingen. Maar sociale inkomensoverdrachten zijn niet beperkt tot het publieke domein; allerlei soorten private arrangementen kunnen substituten zijn van publieke programma's (Caminada en Goudswaard, 2005). Private sociale uitgaven zijn ook relevant voor de analyse, want ze kunnen ook een element van herverdeling bevatten, zij het normaliter minder dan publieke uitgaven. Daarnaast maken verschillen in de fiscale behandeling van sociale uitgaven internationale vergelijkingen van sociale zekerheidsstelsels lastig. De OESO heeft onderzoek gedaan naar sociale uitgaven, waarbij rekening wordt gehouden met private sociale uitgaven en de impact van het belastingstelsel op sociale uitgaven (Adema, 2001; Adema et al., 2014). In deze studie zullen we de meest recente gegevens van de OESO over deze netto publieke en private sociale uitgaven gebruiken.

Verder zou kunnen worden gesteld dat sommige categorieën sociale uitgaven geen direct effect hebben op het verschil tussen marktinkomen en besteedbaar inkomen. Dit is met name het geval voor uitgaven aan gezondheidszorg, die een groot deel van de totale sociale uitgaven vormen. Daarom hebben we een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd door de armoedereductie-effecten van sociale uitkeringen en inkomensheffingen ook te relateren aan sociale uitgaven exclusief uitgaven voor gezondheidszorg. Helaas is het niet mogelijk om de hierboven besproken indicator voor de netto totale sociale uitgaven uit te splitsen in specifieke uitgavencategorieën. Om deze reden gebruiken we de bruto uitgaven in deze gevoeligheidsanalyse.

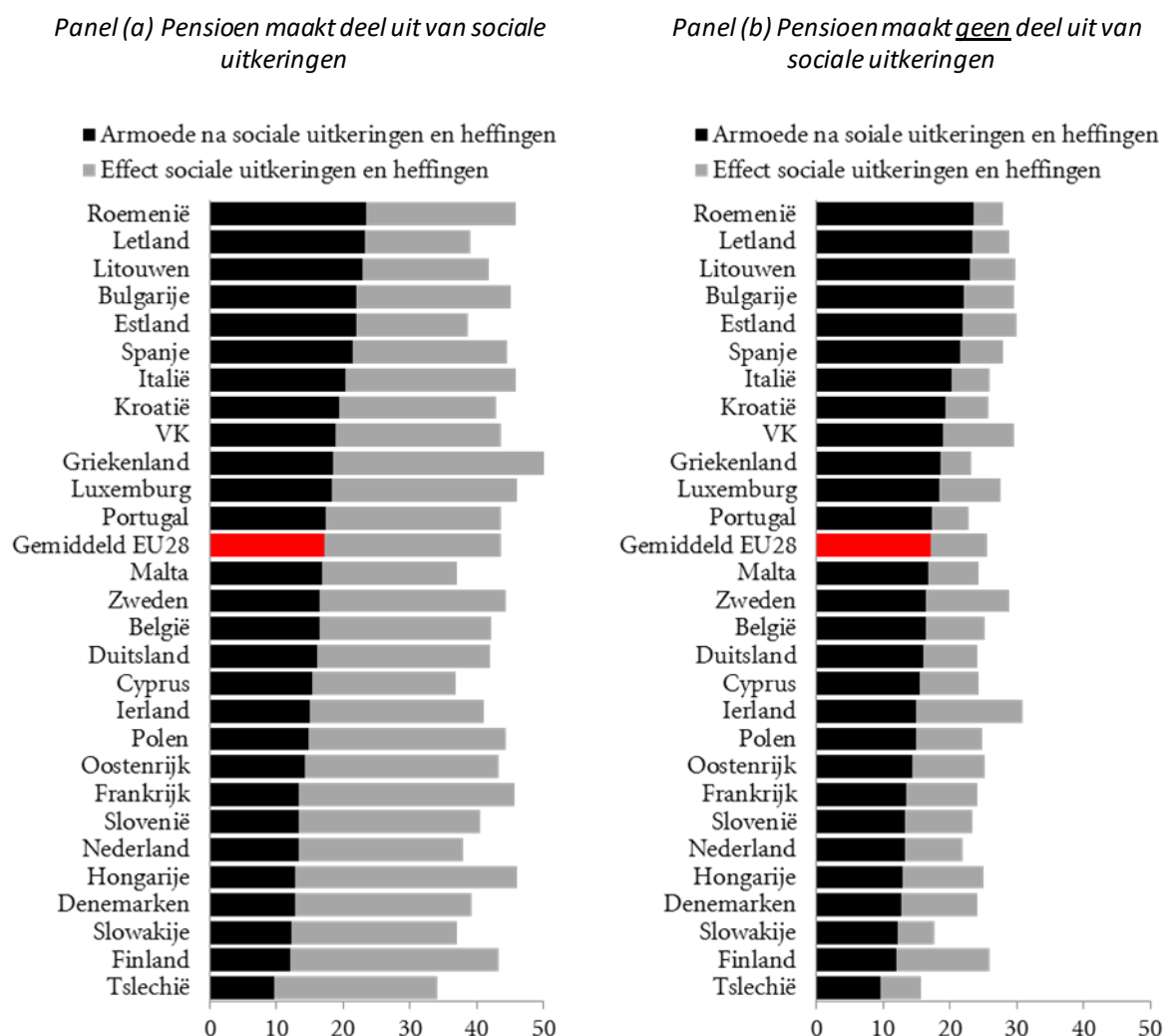
5 Armoedereductie via sociale uitkeringen en inkomensheffingen

5.1 Armoede voor en na inkomensoverdrachten in de EU28

In elk land verminderen sociale uitkeringen van overheden, na aftrek van inkomensheffingen, de relatieve inkomensarmoede. Dit wordt getoond in figuur 2, panel (a), voor de EU28. In elk land worden deze armoedecijfers berekend met dezelfde inkomensdrempel, namelijk de nationaal gedefinieerde drempel van 60 procent van het mediane gestandaardiseerde huishoudinkomen. In 2018 was het gemiddelde armoedepercentage in EU28-landen 44 procent vóór inkomensoverdrachten en 17 procent na alle sociale uitkeringen en inkomensheffingen. Sociale inkomensoverdrachten slaagden er dus in 27 procent van de

mensen met een laaginkomen boven de armoedegrens te tillen. Sociale uitkeringen verminderen het percentage mensen met een armoederisico in alle landen, maar in zeer uiteenlopende mate. De vermindering is het kleinst (minder dan 20 procent) in Estland, Letland en Litouwen. De vermindering is het grootst (30 procent of meer) in Hongarije, Frankrijk, Griekenland en Finland.

Zoals uitgelegd in paragraaf 4.2 worden pensioenen dikwijls geteld als marktinkomen en niet als sociale uitkering. Panel b in figuur 2 toont daarom de resultaten van dezelfde analyse, maar nu exclusief pensioenen als inkomensoverdrachten. Dit maakt een groot verschil: zowel de armoedecijfers vóór inkomensoverdrachten (de grijze balken) als het anti-armoede-effect van sociale uitkeringen (en belastingen) zijn veel lager. Pensioenen zijn uiteraard erg belangrijk om de armoede onder ouderen te verminderen. In ander onderzoek hebben we aangetoond dat het armoedecijfer onder ouderen in EU28-landen daalt van 84 procent naar 18 procent via sociale uitkeringen en inkomensheffingen wanneer pensioenen worden geteld als overdrachten (Caminada et al. 2019: 30).

Figuur 2 Effect armoedereductie via sociale uitkeringen en inkomensheffingen EU28, totale bevolking, 2018

Bron: Eurostat ECHP/EU-SILC (2020); eigen berekeningen.

5.2 Armoedereductie en sociale uitgaven

Tabel 2 geeft het verband weer tussen armoedereductie en sociale uitgavenratio's voor EU-lidstaten. De armoedereductie door inkomensoverdrachten (2018) wordt gedeeld door de netto sociale uitgavenratio's (meest recente datajaar 2015) om te zien welk land het best scoort per punt van het bruto binnenlands product besteed aan sociale uitgaven. Op deze

manier bieden we een indicator voor de effectiviteit van armoedebestrijding in alle landen rond 2015-2018 (Caminada en Goudswaard, 2009).

Onze analyse wijst op enkele opvallende verschillen tussen landen als het gaat om de armoedebestrijding in 22 landen van de Europese Unie (helaas verliezen we zes landen vanwege de beschikbaarheid van gegevens). Wanneer we landen rangschikken op basis van hun 'effectiviteit' van armoedebestrijding (kolom 7), reduceert elk procentpunt besteed aan netto sociale uitgaven de armoede in Hongarije, Polen en Ierland met 1,6-1,8 procentpunten, terwijl de laagste scores worden gevonden in België en Nederland ($<1,0$). Over het algemeen tonen de westerse en noordelijke EU-landen een minder dan gemiddelde effectiviteit van armoedebestrijding (met Ierland en Luxemburg als uitzonderingen), terwijl de nieuwe lidstaten effectiever zijn in het verminderen van armoede via sociale uitgaven. In die landen worden de sociale uitgaven dus meer gericht ingezet op armoedebestrijding.

Wanneer pensioenen niet als inkomensoverdrachten worden gerekend, verandert onze rangorde van landen enigszins: *best practices* zijn te vinden in Ierland, terwijl Italië en Griekenland onderaan de lijst staan. De noordelijke landen en het VK vertonen nu een bovengemiddelde effectiviteit. In Frankrijk, Duitsland, België en Nederland ligt de effectiviteit van armoedebestrijding via sociale uitgaven ook onder het gemiddelde indien pensioenen niet als sociale uitkering (en dus als marktinkomen) worden behandeld.

Tabel 2 Effectiviteit van netto sociale uitgaven op armoedereductie EU22, rond 2018

	Relatieve armoede totale bevolking (PL 60) vóór en na sociale uitkeringen en heffingen, 2018			Effect sociale uitkeringen en inkomensheffingen		Netto sociale uitgaven % bbp, 2015 ^c	Effectiviteit	
	Vóór, exclusief pensioen ^a	Vóór, inclusief pensioen ^b	Na	(1) - (3)	(2) - (3)		(4) : (6)	(5) : (6)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Hongarije	46,1	25,0	12,8	33,3	12,2	18,1	1,84	0,67
Polen	44,4	24,8	14,8	29,6	10,0	17,4	1,70	0,57
Ierland	41,0	30,9	14,9	26,1	16,0	16,1	1,63	1,00
Luxemburg	46,0	27,5	18,3	27,7	9,2	18,2	1,52	0,51
Slowakije	37,1	17,7	12,2	24,9	5,5	17,4	1,43	0,32
Griekenland	50,0	23,2	18,5	31,5	4,7	22,4	1,41	0,21
Slovenië	40,5	23,4	13,3	27,2	10,1	20,6	1,32	0,49
Tsjechië	34,0	15,6	9,6	24,4	6,0	18,6	1,31	0,32
Finland	43,2	25,9	12,0	31,2	13,9	25,3	1,23	0,55
Oostenrijk	43,3	25,2	14,3	29,0	10,9	24,3	1,19	0,45
Letland	39,1	28,8	23,3	15,8	5,5	13,7	1,15	0,40
Portugal	43,7	22,7	17,3	26,4	5,4	23,0	1,15	0,23
Zweden	44,3	28,9	16,4	27,9	12,5	24,5	1,14	0,51
Estland	38,7	29,9	21,9	16,8	8,0	14,9	1,12	0,54
Duitsland	42,0	24,0	16,0	26,0	8,0	24,8	1,05	0,32
Denemarken	39,2	24,1	12,7	26,5	11,4	25,4	1,04	0,45
Frankrijk	45,7	24,1	13,4	32,3	10,7	31,7	1,02	0,34
VK	43,7	29,5	18,9	24,8	10,6	24,5	1,01	0,43
Spanje	44,6	27,9	21,5	23,1	6,4	22,9	1,01	0,28
Italië	45,8	25,9	20,3	25,5	5,6	25,4	1,01	0,22
België	42,2	25,1	16,4	25,8	8,7	26,7	0,97	0,33
Nederland	37,9	21,8	13,3	24,6	8,5	26,3	0,93	0,32
EU-22	42,4	25,1	16,0	26,4	9,1	21,9	1,20	0,41

a) Pensioenen zijn *niet* meegenomen in de sociale uitkeringen.

b) Pensioenen zijn meegenomen in de sociale uitkeringen.

c) Netto sociale uitgaven verwijzen naar 2015 met uitzondering van Nederland (2013) en Polen (2013).

EU-22: exclusief Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Malta, Litouwen en Roemenië.

Bron: Eurostat: ECHP/EU-SILC (2020), OESO SOCX (2019), en eigen berekeningen.

5.3 Ontwikkelingen sinds 2001

De cijfers over 'effectiviteit' van armoedebestrijding kunnen worden beïnvloed door economische prestaties in specifieke jaren. Om deze reden hebben we ook een

gevoeligheidsanalyse toegepast voor de jaren 2001 en 2007.⁶ Wederom zijn de absolute anti-armoede-effecten gedeeld door sociale uitgavenratio's. Tabel 3 toont de resultaten.

Tabel 3 Effectiviteit van netto sociale uitgaven op armoedereductie, 2001, 2007 en 2018

	Indien pensioenen worden meegerekend in sociale uitkeringen				Indien pensioenen <i>niet</i> worden meegerekend in de sociale uitkeringen			
	2001	2007	2018	Mutatie 2001-2018	2001	2007	2018	Mutatie 2001-2018
Ierland	1,04	1,35	1,63	0,58	0,63	0,94	1,00	0,37
Luxemburg	1,47	1,55	1,52	0,05	0,58	0,60	0,51	-0,07
Tsjechië	1,66	1,73	1,31	-0,34	0,59	0,64	0,32	-0,27
Finland	1,59	1,48	1,23	-0,36	0,99	0,84	0,55	-0,44
Oostenrijk	1,18	1,42	1,19	0,02	0,45	0,57	0,45	0,00
Portugal	0,80	1,02	1,15	0,34	0,19	0,29	0,23	0,05
Zweden	1,08	1,40	1,14	0,05	0,35	0,77	0,51	0,16
Duitsland	1,08	1,17	1,05	-0,03	0,39	0,40	0,32	-0,06
Denemarken	1,25	1,14	1,04	-0,20	0,91	0,70	0,45	-0,46
Frankrijk	1,14	1,15	1,02	-0,12	0,48	0,47	0,34	-0,14
Verenigd Koninkrijk	1,12	1,05	1,01	-0,11	0,47	0,50	0,43	-0,03
Spanje	1,08	1,02	1,01	-0,07	0,24	0,22	0,28	0,04
Italië	1,11	1,07	1,01	-0,10	0,14	0,19	0,22	0,08
België	1,13	1,12	0,97	-0,16	0,45	0,53	0,33	-0,13
Nederland	1,10	1,06	0,93	-0,17	0,50	0,44	0,32	-0,18
EU-15	1,19	1,25	1,15	-0,04	0,49	0,54	0,42	-0,07

Bron: Eurostat ECHP/EU-SILC (2020), OESO SOCX (2019), en eigen berekeningen.

Gemiddeld is de effectiviteit van sociale uitgaven in de periode 2001-2018 gedaald. Er zijn aanzienlijke verschillen per land. De effectiviteit verbeterde in vijf lidstaten en nam af in tien lidstaten. De sociale uitgaven zijn meer generiek verdeeld geraakt in Finland, Tsjechië, Denemarken, België en Nederland, terwijl de sociale uitgaven meer gericht werden op de armen in Ierland en Portugal. Wat betreft de effectiviteit van de sociale uitgaven kan worden opgemerkt dat de landenrangschikking binnen de Europese Unie niet stabiel was over de conjunctuurcyclus. Verder is de landenrangschikking van de mate van effectiviteit van sociale uitgaven om de armoede te verminderen afhankelijk van hoe pensioenen worden behandeld.

⁶ Er is een breuk in de tijdreeksen van armoede-indicatoren. Tot 2001 werden gegevens verstrekt door de European Community Household Panel survey (ECHP). Sinds 2005 verstrekken alle EU-landen gegevens uit de nieuwe statistieken van de Europese Unie over inkomens en levensomstandigheden (EU-SILC). Helaas verliezen we nog zeven landen vanwege de beschikbaarheid van gegevens.

5.4 Vergelijking met andere OESO-landen

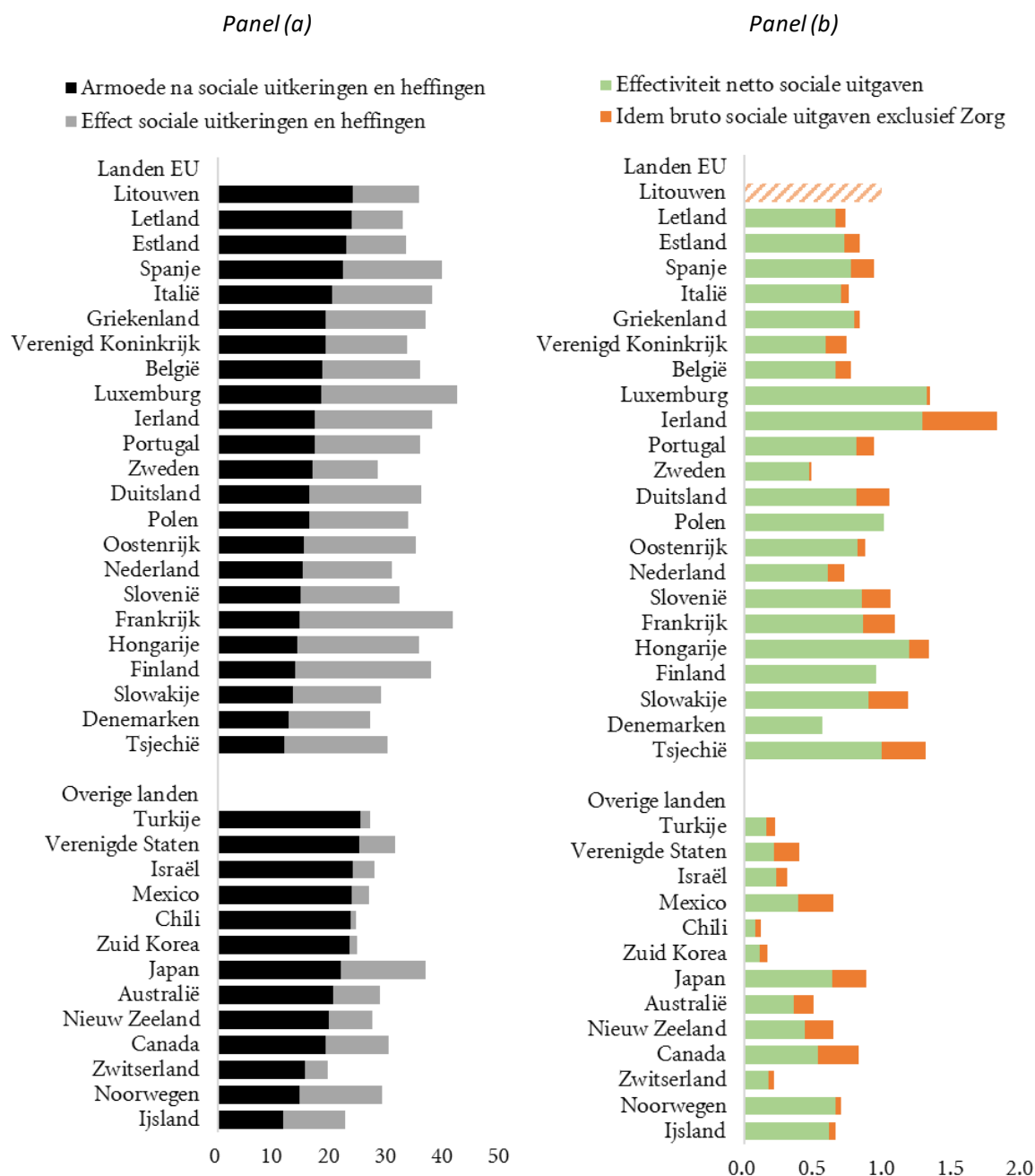
Om te kijken of het belang dat in de EU wordt toegekend aan armoedebestrijding heeft geleid tot betere prestaties op dit vlak dan elders in de wereld maken we ook een vergelijking met dertien niet-EU-landen. Daartoe gebruiken we de data van OESO IID (2020), die betrekking hebben op 23 EU-lidstaten en 13 niet-EU-landen. Met OESO IID kunnen we ook een armoedegrens van 60 procent hanteren. In alle OESO-landen verminderen sociale uitkeringen en inkomensheffingen de armoede aanzienlijk. Figuur 3 panel (a) illustreert de verschillen tussen landen. Deze verschillen in de mate van herverdeling weerspiegelen gedeeltelijk de verschillen in de omvang en de structuur van sociale uitgaven. OESO-landen herverdelen op verschillende manieren – sommige landen via universele regelingen, andere landen met meer gerichte programma's, sommige landen voornamelijk via sociale uitkeringen, andere landen ook via fiscale faciliteiten voor huishoudens met lage inkomens (bijvoorbeeld de *earned income tax credit* in de Verenigde Staten).

In 2017 was het gemiddelde armoederisicopercentage in EU28-landen 17,2 procent, terwijl dit voor de 13 niet-EU-landen hoger lag met 20,7 procent. Via alle sociale uitkeringen en inkomensheffingen kwam in de EU 18,4 procent van de bevolking boven de armoedegrens. In de 13 landen buiten de EU was dit slechts 6,7 procent van de bevolking. De sociale en fiscale stelsels van Japan, Noorwegen en IJsland scoren op dit punt relatief goed (>10%), maar onder het EU-gemiddelde (= 18,4%).

Opnieuw berekenen we het effect van netto sociale uitgaven op de mate van armoedereductie. Elk procentpunt aan de netto sociale uitgaven vermindert de armoede in de EU gemiddeld met 0,83 procentpunt, terwijl dit cijfer veel lager is voor de 13 niet-EU-landen (0,37). Sociale uitgaven in Europese welvaartsstaten zijn beter gericht op de lagere inkomens in vergelijking met de niet-EU-landen. Buiten de EU vermindert elk procentpunt van de totale sociale uitgaven de armoede met 0,6 procentpunt in Noorwegen, Japan en IJsland, terwijl de laagste scores worden gevonden in Zuid-Korea en Chili (0,1). Ook de doelgerichtheid van de Verenigde Staten is relatief laag (0,21).

5.5 Gevoeligheidsanalyse met en zonder zorguitgaven

Het is plausibel dat de vergelijking tussen landen nogal gevoelig is voor de sociale uitgaven aan gezondheidszorgprogramma's (zie paragraaf 4.3), vooral wanneer EU-landen en niet-EU-landen als de Verenigde Staten worden vergeleken. In Figuur 3 panel (b) hebben we daarom de effectiviteit van de netto totale sociale uitgaven vergeleken met de effectiviteit van de bruto totale uitgaven exclusief uitgaven voor de gezondheidszorg. Het buiten beschouwing laten van de uitgaven aan gezondheidszorg verbetert de effectiviteit van de (resterende) sociale uitgaven voor armoedebestrijding, maar de landenvergelijkende rangschikking van de effectiviteitscores in figuur 3 blijft vrijwel ongewijzigd. De laagste scores worden nog steeds gevonden voor Zuid-Korea en Chili; de hoogste in Ierland, Luxemburg, Hongarije en Tsjechië. In de Verenigde Staten neemt de effectiviteit van sociale uitgaven aanzienlijk toe indien de sociale uitgaven aan de gezondheidszorg niet worden meegerekend (van 0,21 tot 0,39).

Figuur 3 Effect armoedereductie via sociale uitkeringen en inkomensheffingen en de effectiviteit van netto sociale uitgaven op armoedereductie in 36 landen, 2017

- Armoede-indicatoren verwijzen naar 2017 voor nagenoeg alle landen met uitzondering van Australië (2018), Denemarken (2016), IJsland (2015), Japan (2015), Mexico (2016), Nederland (2016), Nieuw-Zeeland (2014), Slowakije (2016), Turkije (2014) en Zwitserland (2014).

- Armoede vóór sociale uitkeringen en belastingheffing voor nagenoeg alle landen, maar na belastingheffing voor Turkije en Mexico.
- Netto sociale uitgaven verwijzen naar 2015 met uitzondering van Nederland (2013) en Polen (2013). Data voor Litouwen ontbreken.

Bron: OESO IDD (2020), OESO SOCX (2019), en eigen berekeningen.

6 Conclusie en discussie

Armoedereductie is een belangrijke doelstelling van de EU, zeker sinds de Lissabon-agenda van 2000. Er is een grote verscheidenheid aan armoedecijfers in Europa, maar het is opmerkelijk dat het gemiddelde armoederisicoprocentage – de officiële EU-indicator voor sociale cohesie – is gestegen sinds 2001. Dit suggereert dat EU-initiatieven met betrekking tot armoedebestrijding niet effectief zijn. Dit kan te maken hebben met het niet-bindende karakter van de afspraken, waarbij de methode van open coördinatie wordt gevolgd. Mede hierdoor hanteren diverse lidstaten hun eigen armoededefinitie en/of -grens, en sturen zij niet of niet direct op de in Europees verband overeengekomen inkomensarmoede-indicator (Salverda, 2015). Dat is tot op zekere hoogte ook in Nederland het geval: beleidsmakers kijken vooral naar de armoede-indicatoren van het SCP.

Uiteraard kunnen verschillende beleidsstrategieën worden gekozen om armoede te bestrijden. Dit artikel analyseert de verlaging van armoedecijfers door middel van sociale uitkeringen en inkomstenbelastingen (het verschil tussen armoedecijfers berekend voor marktinkomens en armoedecijfers berekend voor besteedbaar inkomen). Het blijkt dat de armoedecijfers vóór sociale uitkeringen en belastingen meer zijn gestegen dan de armoedecijfers na sociale uitkeringen en inkomstenbelastingen, wat aangeeft dat het aandeel mensen dat via sociale uitkeringen uit de armoede is geraakt, is gestegen in de periode 2001-2018. Vervolgens hebben we de mate van armoedereductie door inkomensoverdrachten gerelateerd aan de hoogte van de sociale uitgaven om de 'effectiviteit' van de sociale uitgaven in termen van armoedereductie te berekenen. In de meeste landen zijn de sociale uitgaven als aandeel van het bruto binnenlands product sinds 2001 gestegen, met uitzondering van Duitsland en Luxemburg. Maar gemiddeld genomen is de effectiviteit van de sociale uitgaven in termen van armoedereductie afgenomen. De uitgaven zijn dus gemiddeld genomen minder specifiek gericht op de laagste inkomens. Sommige landen zijn effectiever in armoedebestrijding dan andere landen. Het leren van elkaars beleid zou landen dus kunnen helpen om het armoederisico te verminderen.

Een vergelijking tussen EU-lidstaten en 13 niet-EU-landen leert dat het risico op armoede in de 13 niet-EU-landen gemiddeld genomen aanzienlijk hoger is en het aandeel mensen dat via inkomensoverdracht uit de armoede is gehaald in de 13 niet-EU-landen gemiddeld veel lager is (6,7 procent) dan in de EU (18,4 procent). De sociale uitgaven in de 13 niet-EU-landen zijn zowel lager, als veel minder gericht op de armen dan gemiddeld binnen de Unie. Elk procentpunt aan netto sociale uitgaven vermindert de armoede met 0,83 procentpunten in de EU-lidstaten en met slechts 0,37 procentpunten in de 13 niet-EU-landen. In de EU-

lidstaten worden dus wel duidelijk meer inspanningen verricht om door middel van inkomensoverdrachten de armoede te verminderen dan in de 13 niet-EU-landen.

Het beleid ten aanzien van sociale uitgaven biedt slechts een gedeeltelijke verklaring voor verschillen in armoedecijfers tussen landen en voor de toename van armoedecijfers in de meeste EU-landen sinds 2001. Uiteraard moeten meer factoren in overweging worden genomen (OESO, 2008 en 2015). Zo worden internationale verschillen in armoederisico ook bepaald door verschillen in economische, demografische en sociale structuren. En naast inkomensoverdrachten kunnen verschillende andere beleidsinstrumenten worden gebruikt om de armoede te verlichten. Verschillende landen leggen bijvoorbeeld relatief veel nadruk op het verbeteren van kansen op werk en het stimuleren van de arbeidsparticipatie van lagere inkomensgroepen of het verbeteren van onderwijskansen en -resultaten. Armoede blijft een multidimensionaal probleem.

Auteurs

Koen Caminada (e-mail: c.l.j.caminada@law.leidenuniv.nl) en Kees Goudswaard (e-mail: k.p.goudswaard@law.leidenuniv.nl) zijn hoogleraar empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving, Universiteit Leiden respectievelijk hoogleraar Toegepaste Economie en bijzonder hoogleraar Sociale zekerheid, Universiteit Leiden. Met dank aan de referenten voor commentaar en suggesties.

Referenties

- Adema W., 2001, Net social expenditure: 2nd edition, *Labour Market and Social Policy - Occasional Papers* no. 52, Paris: OECD.
- Adema W, P. Fron en M. Ladaique, 2014, How much do OECD countries spend on social protection and how redistributive are their tax/benefit systems?, *International Social Security Review* vol.67(1): 1-25.
- Atkinson T, B. Cantillon, E. Marlier en B. Nolan, 2002, *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford: University Press.
- Been J, K. Caminada K. Goudswaard en O. van Vliet, 2017, Public/private pension mix, income inequality, and poverty among the elderly in Europe: an empirical analysis using new and revised OECD data, *Social Policy and Administration*, vol. 51(7): 1079- 1100.
- Behrendt Ch., 2002, Holes in the safety net? Social security and the alleviation of poverty in a comparative perspective, in: R. Sigg en Chr. Behrendt (eds), *Social Security in the Global Village*, International Social Security Series, vol. 8, New Brunswick / London: Transaction Publishers: 333-358.
- Brady D., 2005, The welfare state and relative poverty in rich western democracies, 1967-1997, *Social Forces*, vol. 83(4): 1329-1364.
- Caminada K. en K.P. Goudswaard, 2005, Are public and private social expenditures complementary?, *International Advances in Economic Research*, vol. 11(2): 175-189.
- Caminada K. en K.P. Goudswaard, 2009, Effectiveness of poverty reduction in the EU15. A descriptive analysis, *Poverty & Public Policy*, vol. 1(2): 1-51.

- Caminada K., K.P. Goudswaard en O.P. van Vliet 2010, Patterns of welfare state indicators in the EU: Is there convergence?, *Journal of Common Market Studies*, vol. 48(3): 529-556.
- Caminada K., K. Goudswaard en F. Koster, 2012, Social income transfers and poverty: A cross-country analysis for OECD countries, *International Journal of Social Welfare*, vol 21(2): 115-126.
- Caminada K, J. Wang, K. Goudswaard en C. Wang, 2019, Relative income poverty rates and poverty alleviation via tax/benefit systems in 49 LIS-countries, 1967-2016, LIS Working Paper Series #761.
- Caminada K. en K. Goudswaard, 2020, Combating poverty in the European Union, in: Afshin Ellian en Raisa Blommestijn (eds), *Reflections on democracy in the European Union*, Eleven International Publishing: 3-26.
- Cantillon, B., 2011, The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon, *Journal of European Social Policy*, vol. 21(5): 432-449.
- Causa O. en M. Hermansen, 2017, Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries, *OECD Economics Department Working Paper*, no. 1453, OECD Publishing.
- Danziger S., R. Haveman en R. Plotnick, 1981, How income transfer programs affect work, savings and income distribution: A critical assessment', *Journal of Economic Literature*, vol. 19 (September): 975-1028.
- Darvas Z., 2019, Why is it so hard to reach the EU's 'poverty' target, *Social Indicators Research*, vol. 141: 1081-1105 (<https://doi.org/10.1007/s11205-018-1872-9>).
- Delsen L., 2019, Armoede meten was, is en blijft arbitrair, maar zinvol, in: R. Tinnevelt (red.) *De verschillende gezichten van armoede*, Valkhof Pers, Nijmegen: 30-57.
- Esping-Andersen G. en J. Myles, 2009, Economic Inequality and the Welfare State, in: W Salverda, B Nolan en T.M. Smeeding (eds), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, New York: Oxford University Press: 639-664.
- European Commission, 2008, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008. Social Inclusion, Pensions, Healthcare and Long Term Care*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission., 2009, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009*, Brussels: European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- European Commission., 2010, *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Communication*, Brussels: European Commission.
- Eurostat, 2019, *People at risk of poverty or social exclusion*, Statistics Explained, (<http://ec.europa.eu>)
- Eurostat, 2020, Data on At-risk-of-poverty rate before and after social transfers, via <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (accessed February 2020, for 28 Member States).
- Ferrarini T., K. Nelson en J. Palme, 2015, Levels and Targeting of Social Benefits in Global Perspective: Combatting Poverty through Social Policy, *LIS Working Papers Series* #647.
- Kakwani N. en J. Silber (eds), 2007, *The Many Dimensions of Poverty*, New York: Palgrave Macmillan.
- Kenworthy L., 1999, Do social welfare policies reduce poverty? A cross-national assessment, *Social Forces*, vol. 77(3): 1119-1139.
- Kenworthy L., 2011, Targeting May Not Be So Bad, in: *Progress for the Poor*, New York: Oxford University Press.
- Kim H., 2000, Anti-Poverty Effectiveness of Taxes and Income Transfers in Welfare States, *International Social Security Review*, vol. 53(4): 105-129.
- Korpi W. en J. Palme, 1998, The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries, *American Sociological Review*, vol 63: 661-687.

- LIS Cross-National Data Center in Luxembourg (2019), *Luxembourg Income Study (LIS) Database*, <http://www.lisdatacenter.org>, (accessed July 2019, through the secured remote-execution system from the LIS database, for 49 countries). Luxembourg: LIS.
- Marx I, B. Nolan en J. Oliveira., 2014, The Welfare State and Anti-Poverty Policy in Rich Countries, IZA Discussion Paper, no. 8154, Bonn.
- Meyer B.D., D. Wu, 2018, The Poverty Reduction of Social Security and Means-Tested Transfers, NBER Working Paper 24567, Cambridge MA.
- Moller S., D. Bradley, E. Huber, F. Nielsen en J. Stephens, 2003, Determinants of Relative Poverty in Advanced Capitalist Democracies, *American Sociological Review*, vol. 68(1): 22-51.
- Musgrave R.A., K.E. Case en H.B. Leonard HB., 1974, The Distribution of Fiscal Burdens and Benefits, *Public Finance Quarterly*, vol. 2(3): 259-311.
- Nolan B. en I. Marx, (2009), Economic Inequality, Poverty, and Social Exclusion in: W. Salverda, B. Nolan en T.M. Smeeding (eds), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, New York: Oxford University Press: 315-341.
- OESO, 2008, *Growing unequal? Income distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris: OECD.
- OESO, 2011, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Paris: OECD.
- OESO, 2015, *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, Paris: OECD.
- OESO, 2016, *Income Inequality remains high in the fact of weak recovery*, Paris: OECD.
- OESO IDD, 2020, Income Distribution Database (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>), accessed March 2020, for 36 countries.
- OESO SOCX, 2019, *Social Expenditure Database* (www.oecd.org/els/social/expenditure), accessed July 2019, for 36 countries.
- SCP, 2018, De SCP-methode voor het meten van armoede. Herijking en revisie, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Salverda, W., 2015, EU policy making and growing inequalities, *European Economy Discussion Papers* No 8, Directorate General for Economic and Financial Affairs, European Commission (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp008_en.pdf).
- Smeeding, T.M., 2005, Public Policy, Economic Inequality, and Poverty: The United States in Comparative Perspective, *Social Science Quarterly*, vol. 86 (supplement): 955-983.

Het concretiseren van beleidsdoelen in een verder weg gelegen toekomst; is dat nuttig?

De WRR-studie 'Doorgroei van arbeidsparticipatie' uit 2000 als casus

Frank den Butter en Cock Hazeu

In 2000 bracht de WRR het rapport uit 'Doorgroei van arbeidsmarktparticipatie', dat handelde over arbeidsmarktdynamiek en een verdere groei van de arbeidsparticipatie in de voorliggende decennia. Wij waren, als projectgroepvoorzitter en projectcoördinator, belangrijke auteurs van die studie. In dit artikel maken we een post mortem-analyse van het betreffende WRR-rapport. Met name bespreken we de nuttigheid van het stellen van concrete toekomstige beleidsdoelen in een dergelijke studie.

Met een zogenoemd doorgroeiscenario over de periode 2000-2020 bezag de WRR-studie welke belemmeringen er zouden kunnen zijn wanneer deze ontwikkeling van de arbeidsparticipatie zich zou voordoen, en welke beleidsmaatregelen er aan zouden kunnen bijdragen om die belemmeringen weg te nemen. Aan twee belangrijke beleidsopgaven blijkt in 2020 te zijn voldaan, namelijk dat oudere mannen meer aan het werk blijven, en dat vrouwen meer zijn gaan en ook blijven participeren. De participatie van deze groepen komt momenteel zelfs nog hoger uit dan in het doorgroeiscenario al was voorzien. Terugkijken op deze studie leert dat het nut heeft om in een scenario mogelijke toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt te kwantificeren. Daarbij is indertijd een midden-weg bewandeld tussen een doelstellende, normatieve benadering en een positieve benadering. Verder zien we twintig jaar later dat nu andere beleidsopgaven om aandacht vragen dan in 2000: in het huidige tijdsgewricht, dat een weg zoekt tussen flexibiliteit en werkzekerheid, gaat het minder om de kwantiteit, maar juist over de kwaliteit van de arbeidsparticipatie.

1 Inleiding

Om tot nuttige en voor het beleid bruikbare toekomstverkenningen te komen, kan een analyse van eerdere verkenningen (liefst uit een niet al te ver verleden) nuttig zijn. Zo'n post mortem-analyse is dan ook gebruikelijk bij instellingen als de OESO, het IMF en de EU, maar ook bij CPB en DNB, die zich bezighouden met economische voorspellingen op de korte en middellange termijn. Bij toekomststudies die betrekking hebben op de lange termijn, en die veelal op scenario's zijn gebaseerd, is zo'n terugkijk minder gebruikelijk. Maar ook in zulke gevallen is een post mortem-analyse interessant, om vast te stellen wat men over het hoofd heeft gezien, maar het levert ook lering op over hoe in het vervolg (beter) naar de toekomst te kijken (Van der Duin en Hazeu, 2004; Van der Duin et al., 2006). Dat geldt zeker voor toekomststudies die bedoeld zijn om het beleid aangrijpingspunten te bieden om op toekomstige ontwikkelingen te anticiperen. Dat was bijvoorbeeld ook het doel van de toekomstscenario's zoals die indertijd door Shell zijn ontwikkeld. Die hadden het oogmerk om met een *no-regret* beleid het hoofd te kunnen bieden aan verschillende mogelijke ontwik-

kelingen. Een andere manier om beleidsgericht de toekomst te verkennen is via studies gebaseerd op teleologische scenario's, die een gewenste situatie of een vast beleidsdoel in de toekomst als uitgangspunt nemen en dan terug redeneren vanuit de huidige situatie welke beleidsmaatregelen nodig zijn om die situatie of doelstelling te bereiken. Een voorbeeld zijn de verschillende scenarioanalyses die zijn gemaakt om de klimaatdoelstellingen van Parijs te bereiken (zie Dagnachew et al. 2019, voor een overzicht van zulke verschillende scenario's).

Vanuit dit perspectief kijken we in dit artikel terug naar de WRR-studie 'Doorgroei van arbeidsparticipatie'. Met een scenario over de periode 2000-2020 was de vraagstelling van deze studie welke belemmeringen er zouden kunnen zijn wanneer deze ontwikkeling van de arbeidsparticipatie zich zou voordoen, en welke beleidsmaatregelen er aan zouden kunnen bijdragen om deze belemmeringen weg te nemen (WRR, 2000). In de volgende paragraaf bespreken we eerst wat de aanleiding van de WRR-studie was, welke doorgroei van arbeidsparticipatie werd verondersteld, en hoe de arbeidsparticipatie zich in feite in de afgelopen twintig jaar heeft ontwikkeld. Vervolgens wordt deze casus besproken aan de hand van de vragen die de redactie van TPEdigitaal zich in dit verband heeft gesteld, namelijk hoe verhoudt de WRR-studie zich tot de beleidsdoelen die indertijd voor 2020 zijn gesteld (paragraaf 3); welk nut heeft het om zo'n studie naar participatiebeleid op de arbeidsmarkt te baseren op ramingen van de participatie in de toekomst (paragraaf 4), en welke lering kunnen we hieruit trekken: wat zouden we anders doen in een toekomststudie over de arbeidsmarkt vanuit de kennis van nu (paragraaf 5). Ten slotte plaatsen we in paragraaf 6 onze bevindingen in het licht van het huidige beleidsdebat.

2 Het WRR-doorgroeirapport uit 2000 als casus

In 2000 heeft de WRR zich de vraag gesteld in hoeverre er in de komende twintig jaar sprake zou kunnen zijn van een verdere toename van de arbeidsparticipatie, in vervolg op de toename van de arbeidsparticipatie zoals die zich in de daaraan voorafgaande periode al had voorgedaan. Zo'n verdere groei van de arbeidsparticipatie zou kunnen bijdragen aan de welvaarts groei, terwijl bovendien de gedachte was dater, ondanks de groei in het verleden, toch nog sprake was van onderparticipatie, met name van vrouwen en oudere mannen. De vraag daarbij was of er bij zo'n doorgroei van de arbeidsmarktparticipatie mogelijk knelpunten zouden gaan ontstaan op het gebied van verkeersmobiliteit, informele zorg, gezondheid, of schoolbaarheid en inkomensverdeling die grenzen gaan stellen aan de participatiegroei. En zo ja, zijn er nog voldoende vrijheidsgraden in het beleid om iets aan die mogelijke arbeidsmarktinterne knelpunten te doen?

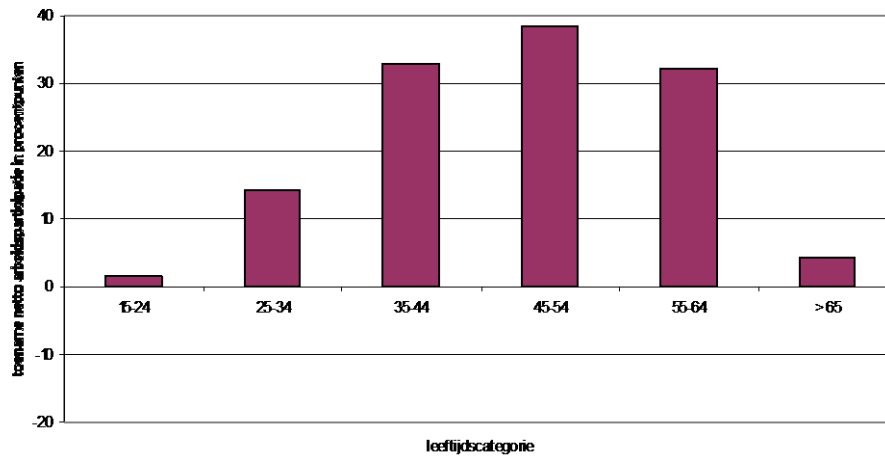
Om enigermate een kwantitatief houvast te hebben bij de beantwoording van deze op de lange termijn spelende vragen is in het rapport een zogenoemd 'doorgroeiscenario' opgesteld waarbij de participatie in 2020 tot ruim 75 procent oploopt (WRR, 2000). Het scenario geeft aan waar een voortgezette participatiegroei redelijkerwijs op neer zou kunnen komen. Bij het doordenken van dit scenario is de WRR uitgegaan van het ongewogen gemiddelde

van twee van de drie scenario's, European Coordination en Global Competition, die CBS/CPB (1997) hadden opgesteld. Het ging daarbij om de twee gunstige scenario's; het ongunstige scenario (Divided Europe) is buiten beschouwing gelaten. Deze scenario's van CBS/CPB waren gebaseerd op het doortrekken van trends bij verschillende externe omstandigheden. De scenario's zijn beleidsarm, in de zin dat er geen beleidsmaatregelen zijn ingebouwd die er toe kunnen bijdragen dat de scenario's gerealiseerd worden. Anders dan CBS/CPB heeft de WRR zich juist wel beziggehouden met de vraag welk beleid ertoe zou kunnen bijdragen dat het 'gunstige' scenario realiteit zou kunnen worden.

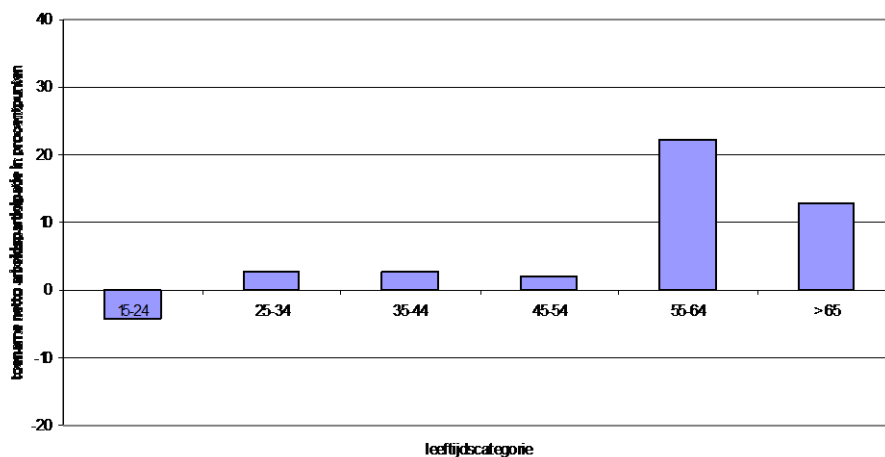
Het WRR-scenario rekende ermee dat een doorgroei van de werkgelegenheid met zo'n 100.000 personen per jaar, zoals aan het eind van de jaren 1990, in de eerste twintig jaren van deze eeuw niet meer mogelijk zou zijn door de veroudering van de beroepsbevolking. Het doorgroeiscenario gaat uit van een toename van de werkgelegenheid met gemiddeld 75.000 personen per jaar in de periode tot 2010, en met 40.000 personen per jaar in de periode 2010-2020. Dat impliceert een stijging van de bruto participatiegraad met meer dan 10%-punt: van 65 procent in 2000 tot 75,5 procent in het jaar 2020.

Dit doorgroeiscenario verkent de bovengrens van de participatiegroei die in beginsel mogelijk leek. Het scenario is dus niet als voorspelling bedoeld. Maar ook is het geen teleologisch scenario in de zin dat de veronderstelde participatiegroei als een politieke doelstelling moet worden gezien. Daarom zou men kunnen stellen dat de analyse op basis van het scenario het midden houdt tussen een normatieve en een positieve analyse. Vanuit die gedachte achten wij een post mortem-analyse in 2020 van de WRR-doorgroeistudie een interessante casus om te bezien in het kader van het themanummer van dit tijdschrift over het stellen en concretiseren van beleidsdoelen.

Een belangrijk aandachtspunt van de WRR-studie is de dynamiek op de arbeidsmarkt: in hoeverre hangt de mogelijkheid tot doorgroei van de participatie af van de mate waarin banen worden gecreëerd en vernietigd ('job creation and destruction'), en welke doorstroom van weinig-productieve banen naar productievere banen ('bad jobs and good jobs'), dan wel van niet-passende naar passende banen is daarbij nodig? Van belang daarbij is om zoveel mogelijk te vermijden dat werkenden uitstromen naar non-participatie. Mede om hiermee samenhangende knelpunten te kunnen identificeren, heeft de WRR indertijd de doorgroei van arbeidsparticipatie gespecificeerd naar geslacht en leeftijdsgroepen. De figuren 1a en 1b tonen welke toename per leeftijdscategorie volgens het WRR-scenario nodig was om een doorgroei van 62 procent in 2000 tot 75,5 procent in 2020 te bereiken (zie ook Hazeu en Den Butter, 2000).

Figuur 1a Participatietoename vrouwen volgens het doorgroeiscenario (2020 t.o.v. 2000)

Bronnen: Berekeningen in WRR (2000), ontleend aan CBS-Statline en CPB

Figuur 1b Participatietoename mannen volgens het doorgroeiscenario (2020 t.o.v. 2000)

Bronnen: Berekeningen WRR (zie WRR, 2000), op basis van CBS/CPB (1997)

Een dergelijke voortgezette participatiegroei van vrouwen betreft voornamelijk de latere leeftijdsgroepen. Is aan het eind van de vorige eeuw de participatie van vrouwen vooral toegenomen vanwege het additionele aanbod van jonge vrouwen op de arbeidsmarkt, in de periode na 2000 zijn het vooral de oudere vrouwen die meer zouden moeten participeren

om de participatiegroei van het doorgroeiscenario te realiseren. Vanuit het perspectief van de arbeidsmarktdynamiek betekende het dat vrouwen, veel meer dan in het verleden, ook op latere leeftijd moeten blijven participeren (figuur 1a). Dit blijven participeren op latere leeftijd gold nog in veel sterkere mate voor de mannen. In tegenstelling tot de vrouwen was hier ten tijde van publicatie van het WRR-rapport een duidelijke omslag van de trend uit de voorgaande periode nodig, toen de mannen in het geheel niet hebben bijgedragen aan de participatiestijging. De geringe toename van de participatie van de jongere mannen is in die periode volledig tenietgedaan door een daling van de participatie van de oudere mannen. Dit hing voor een deel samen met de aantrekkelijke mogelijkheden voor vervroegde uittreding, die nog eens versterkt werden door beïnvloeding van de preferenties via de idealisering van het 'Zwitserleven-gevoel'. Voor de participatietoename volgens het doorgroeiscenario was indertijd vooral een omslag van de participatie van oudere mannen tussen 55 en 64 jaar nodig. Deze toename wordt in figuur 1b in beeld gebracht. Ook hier was het aan het werk houden van de oudere mannen een belangrijk devies, waarbij bovendien een blijvende investering in kennis en vaardigheden nodig was opdat de oudere mannen bij vernietiging van hun oude baan niet verzeild raakten in een kansarme positie voor het vinden van een nieuw baan. Het was dus zaak om hun uitstroomkans te verlagen.

Als mogelijke beleidsoplossing bepleitte de WRR een betere aansluiting van loonprofielen op productiviteitsprofielen. Dit zou soms neerwaartse loonaanpassingen – demotie – van sommige oudere werkenden nodig maken. Bovendien zouden jaarlijkse inkomensmutaties minder afhankelijk moeten worden van leeftijd en meer van prestatie. Dat zou mensen ook stimuleren om tijdig hun bakens te verzetten en zo nodig een 'tweedeloopbaan' te beginnen. Zoals gezegd, heeft het WRR-rapport onderzocht of een eventuele doorgroei van de arbeidsparticipatie leidt tot knelpunten op het gebied van de verkeersmobiliteit, zorg, gezondheid, en scholing, schoolbaarheid en inkomensverdeling, dan wel of er nog voldoende beleidsmogelijkheden zijn om dergelijke knelpunten te voorkomen of te verzachten. De indertijd te verwachten knelpunten lagen vooral op het gebied van ziekte, arbeidsuitval en arbeidsongeschiktheid. In 2000 was de uitval uit het arbeidsproces nog hoog in Nederland en was, ondanks alle beleidsingrepen uit het verleden, de problematiek van ziekteverzuim en, met name, de WAO nog niet opgelost. Voor de WAO is die oplossing er wel gekomen, maar de door de WRR bepleitte inperking van de uitkeringshoogte bij ziekte was indertijd vanuit het politieke perspectief een brug te ver. Inmiddels heeft de Commissie Regulering van Werk ('Commissie Borstlap', 2020) een soortgelijke aanbeveling gedaan, waarvan het de vraag is of deze in het huidig tijdsgewricht op meer enthousiasme kan rekenen.

Hoe heeft de feitelijke arbeidsparticipatie zich ontwikkeld in vergelijking met het doorgroeiscenario? Het blijkt dat de arbeidsparticipatie in 2020 nog wat hoger uitkomt dan de WRR zich in 2000 had voorgesteld. Dat is met name te danken aan een hogere participatie van ouderen. In de leeftijdsgroep van 55 tot 65 jarigen komt de participatie van mannen momenteel ruim 16%-punt hoger uit dan volgens het doorgroeiscenario en de participatie van vrouwen bijna 14%-punt. Bovendien werkt volgens recente CBS-gegevens bijna 20% van de mannen en bijna negen procent van de vrouwen ouder dan 65 nog door.

Dat heeft te maken met de verhoging van de pensioenleeftijd die zich inmiddels voltrekt; een ontwikkeling die bij de WRR indertijd nog buiten beeld bleef.

Het is overigens lastig om de in het doorgroeiscenario veronderstelde bruto arbeidsparticipatie te vergelijken met de realisaties in 2020. Alleen voor de 55 tot 65 jarigen sluiten de gegevens van de WRR indertijd aan op de momenteel door het CBS onderscheiden leeftijdsklassen. Voor de totale arbeidsparticipatie wordt tegenwoordig in de noemer de beroepsgeschikte bevolking van 15–75 jaar gehanteerd. In 2000 was dat nog 15-65 jaar.

Het voornaamste doel van het WRR-scenario was om vast te stellen welke knelpunten een verdere doorgroei van de arbeidsparticipatie zouden kunnen belemmeren en welk beleid zulke eventuele knelpunten zou kunnen wegnemen. Een analyse van de bijdrage van specifiek beleid dat in de periode 2000-2020 is ingezet om de arbeidsparticipatie te bevorderen, past daarom niet in deze retrospectieve beschouwing, zo al een toedeling aan verschillende beleidsmaatregelen überhaupt mogelijk is.

3 Het doorgroeiscenario en de 2020-doelen

De invoering van de euro in 2002, en de delegatie van het monetaire beleid aan de ECB, betekenden dat voor een euroland als Nederland het wisselkoersinstrument niet langer beschikbaar is om landenspecifieke schokken op te vangen. Daarmee is het belang van arbeidsmarktbeleid toegenomen om verschillen in economische ontwikkeling tussen de lidstaten van de EU te mitigeren. Ook beleidscoördinatie tussen de EU-landen is afgelopen twintig jaar belangrijker geworden (zie bijvoorbeeld Den Butter en Hazeu, 2002). In dat kader hebben de Europese regeringsleiders in maart 2000 in Lissabon al afgesproken dat de Europese Unie in 2010 de “meest dynamische en concurrerende kenniseconomie in de wereld zal zijn”. Dat impliceert dat de EU de Verenigde Staten als economische grootmacht voorbij zou moeten streven (en ook China moeten voorblijven!). Daarbij moest de economische wereldmacht die Europa zou worden ook nog eens in staat zijn tot een duurzame, milieuvriendelijke economische groei, met meer en betere banen en een grotere sociale cohesie. Deze ambities werden vastgelegd in allerlei economische doelstellingen waaraan de EU-lidstaten in 2010 dienden te voldoen. Zo werd gestreefd naar een arbeidsparticipatie van 70 procent en naar een fikse reductie van de uitstoot van broeikasgassen in overeenstemming met het Verdrag van Kyoto.

Voor een belangrijk deel werd de voortgang die Europa boekte, afgelezen aan verschillende indicatoren. De uitvoering van de Lissabon-strategie is vooral een zaak van de nationale regeringen. De zogeheten ‘open methode van coördinatie’ (OCM) stond daarbij centraal. In deze methode wordt bijgehouden in hoeverre de afzonderlijke lidstaten zich houden aan de afspraken. Dit proces van ‘benchmarking’ en van ‘blaming and shaming’ kende echter geen harde sancties. Anders dan bij het Verdrag van Maastricht was er geen stok achter de deur voor de afzonderlijke EU-lidstaten om ook daadwerkelijk aan de criteria te voldoen. Daarbij komt dat deze vorm van beleidscoördinatie geen rekening hield met zowel verschillen

tussen politieke voorkeuren ten aanzien van de arbeidsmarkt en sociale zekerheid in de afzonderlijke EU-lidstaten, als met het feit dat verschillende doelstellingen moeilijk met elkaar te verenigen zijn (bijvoorbeeld over klimaatbeleid en economische groei: Den Butter, 2005). Ook heeft het niet geleid tot de in het vooruitzicht gestelde convergentie tussen de verschillende landen, maar zijn sinds de invoering van de euro de verschillen tussen 'sterke' en 'zwakkere' landen in Europa juist groter geworden! (vgl. Hazeu, 2017).

Al met al heeft de Lissabon-strategie niet opgeleverd wat ervan verwacht werd, en heeft de Europese Raad deze in 2010 vervangen door de Europa-2020 strategie, voor de jaren 2010-2020. Deze groei- en werkgelegenheidsagenda benadrukt dat de economische groei in de EU duurzaam en inclusief moet zijn om het concurrentievermogen en de productiviteit zodanig te bevorderen dat het een houdbare sociale markteconomie oplevert. Het idee is dat de welvaartsgroei in Europa alleen behouden kan blijven wanneer sociale en milieudoelstellingen in het beleid een even zwaar gewicht krijgen als economische integratie. Wat betreft de arbeidsmarkt kent de Europa-2020 strategie slechts één centrale doelstelling voor de werkgelegenheid: een totale participatiegraad van 75 procent voor de EU-27 voor de beroepsbevolking tussen 20 en 64 jaar in 2020. Om deze doelstelling te bereiken, is die vertaald naar nationale doelstellingen: alle lidstaten moesten aangeven welke doelstelling zij hebben voor de arbeidsparticipatie in 2020.

Over het algemeen is er sinds 2005 een duidelijke verschuiving op de Europese arbeidsmarkt. In 2018 had de EU-28 de hoogste arbeidsparticipatie sinds 2005. De EU-doelstelling van 75 procent komt in zicht. Bovendien heeft bijna de helft van de EU-lidstaten (dertien landen) hun nationale doelstelling al bereikt. De arbeidsparticipatiekloof tussen mannen en vrouwen is sinds 2005 aanzienlijk afgenomen, en er is een opmerkelijke toename in de participatie van zowel vrouwen als ouderen. Zo lijkt de Europa 2020-strategie succesvol te zijn (geweest), zij het dat dit 'beleidssucces' vooral toe te schrijven is aan een voortzetting van trends die al ingezet waren. In ieder geval lijkt er definitief afgerekend te zijn met het *jobless growth*-idee, dat in het laatste kwart van de vorige eeuw wel opgeld deed.

Voor Nederland is de 75,5 procent arbeidsparticipatie, waar het doorgroeiscenario van de WRR op inzette, inmiddels ook gerealiseerd (op basis van de beroepsbevolking van 15-65 jaar; gerekend met een beroepsbevolking van 15-75 jaar ligt deze bruto participatiegraad in 2020 iets boven de 71 procent). Ook hier geldt dat die uitkomst voortvloeit uit de eerder ingezette trend van een stijgende participatiegraad. Het WRR-rapport heeft adhesie betuigd aan die trend en vooruitgerekend waar een voortzetting van die ontwikkeling tien en twintig jaar verder op neer zou kunnen komen. Het WRR-rapport was en is dus vooral te zien als aansporing aan de regering om een al eerder ingezette trend voort te zetten en zo nodig verder te faciliteren met inachtneming van de hiervoor aangeduide mogelijke knelpunten: verkeersmobiliteit, informele zorg, gezondheid, schoolbaarheid en inkomensverdeling.

4 Het doorgroeiscenario en het nut van ramingen

De ervaring met het WRR-doorgroeiscenario roept de vraag op in hoeverre deze vorm van concrete ramingen ('puntschattingen') over een lange termijn nuttig zijn voor het beleid. Nadrukkelijk zij nogmaals vermeld dat het in dit geval niet om een beleidsdoelstelling ging, zoals in de Europa-2020-strategie, maar om een 'als-dan'-achtige scenarioanalyse: hoe kan de in het verleden opgetreden groei van de arbeidsparticipatie zich doorzetten, en welke mogelijke belemmeringen zijn er voor zo'n doorgroei? Vanuit die optiek biedt kwantificering in een scenario een handvat om de toekomst te verkennen en te bezien welk beleid nodig is. In die zin is het vergelijkbaar met de raming van effecten in beleidsanalyses waarbij het uitgangspunt een centrale projectie is, die als meest plausibele toekomstverkenning wordt gezien. Die concreet genoemde getallen zullen zelden uitkomen, maar naarmate het voorspellingsinterval kleiner is, is zo'n verkenning voor het bepalen van een beleidsstrategie relevanter. Het nut van zulke ramingen ligt dus vooral in het geven van richting aan maatregelen die met het oog op de voorzienbare of wenselijke ontwikkelingen in de toekomst genomen dienen te worden. Als de getoonde projectie als een gewenste ontwikkeling wordt opgevat, kan die een zelfvervullende voorspelling worden, terwijl wanneer de projectie een ongewenste ontwikkeling aangeeft, juist geprobeerd zal worden om die tegen te gaan.

Het doorgroeiscenario had het karakter van het doordenken van een gewenste ontwikkeling die mogelijk zelfs als een beleidsdoel had kunnen worden gezien. De in 2000 opgestelde projectie kwam ook overeen met het in de Europa-2020 strategie gestelde beleidsdoel voor 2020. In die zin was in dit geval sprake van een grijs gebied tussen een zogenoemde positieve en normatieve analyse. In strikte zin geldt bij een positieve analyse dat de politiek de beleidsdoelen bepaalt, waarbij volgens de leer van de economische politiek van Tinbergen de gewichten van de beleidsdoelen in een maatschappelijke welvaartsfunctie de politieke voorkeuren representeren. In een normatieve analyse wordt voor ieder beleidsdoel, of zelfs voor een beleidsindicator een streefwaarde geformuleerd. Soms is het de politiek die zulke normwaarden bepaalt, maar veelal zijn het (economische) deskundigen die dergelijke normen (in ieder geval helpen) vaststellen. De doelstellingen in de EU 2020-agenda hadden een normstellend karakter, terwijl er toch ook van een afweging tussen conflicterende beleidsdoelstellingen sprake was.

De discussie over de vraag of economen uitsluitend dienstbaar moeten zijn aan de politieke afweging tussen doelstellingen of zelf doelstellingen moeten vaststellen, is oud. Het raakt aan een verschil in benaderingswijze tussen de eerste twee Nobelprijswinnaars in de economie, Frisch en Tinbergen (zie ook Dekker, 2020). Frisch was voorstander van een planmatige aanpak bij de besturing van de economie. Deze planning moest plaatsvinden met behulp van beslissingsmodellen waarin de doelen van het economisch beleid zo goed mogelijk worden bereikt via besliskundige programmeringstechnieken. Tinbergen koos een meer positieve benadering, waarbij via een goede keuze van instrumenten politieke doelstellingen worden verwezenlijkt. Dit verschil in benadering speelde in de begintijd van het CPB tussen Tinbergen en Van Cleeff. Laatstgenoemde bepleitte een aanpak in lijn met

de bedrijfsplanningsmethodiek van Frisch (zie Van den Bogaard, 1999). Uiteindelijk werd de door Tinbergen voorgestelde scheiding van verantwoordelijkheden tussen beleidsmakers en beleidsanalisten de leidende filosofie. Toch is dit idee van het *plannen* van de economie zoals het *plannen* van een bedrijf nog steeds aanwezig in de naam van het Centraal PlanBureau. Daarom noemt het CPB zichzelf in het Engels graag: Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, om niet als een echt 'planbureau' te worden beschouwd. Bovendien stelt het CPB in de Nederlandse beleidscontext zich vooral als 'rekenmeester' op: het is aan de politiek om te bepalen welke beleidsmaatregelen het CPB doorrekent.

Tegen deze achtergrond van normatief versus positief heeft de Pauselijke Academie van Wetenschappen in 1963 in het Vaticaan een conferentie georganiseerd waar de vraag centraal stond of de econometrische analyse – en dus ook het opstellen van ramingen – politiek neutraal moet zijn (zie Dupont-Kieffer, 2017). Er waren twee belangrijke bijdragen, namelijk van Richard Stone over econometrische modellen, en van Ragnar Frisch over de rol van econometrie bij het ontwerp en de uitvoering van economisch beleid. De cruciale vraag was hoe de positieve aspecten van het modelleren van de economie – nodig om te begrijpen hoe de economie werkt en welke mechanismen een rol spelen – kunnen worden gecombineerd met normatieve aspecten. Als gedeelde opvatting kwam naar voren dat het modelleren van economische fenomenen en de daarop berustende ramingen niet los van de sociale en politieke context kan plaatsvinden, vooral wanneer het gaat om politieke beleidsvraagstukken.

Dit raakt ook aan het meer recente debat dat in Nederland over het brede welvaartsbegrip is gevoerd, en hoe die 'brede welvaart' moet worden gemeten. In dat kader is besloten om de brede welvaart niet in één getal samen te vatten, maar juist een aantal indicatoren naast elkaar te publiceren (de 'dashboard'-benadering) waarbij het aan de politiek is om de afweging tussen die indicatoren te maken; dus toch vooral een positieve benadering. In die zin is bij voorbeeld de correctie van het nationaal inkomen voor ongelijkheid met de Gini-coëfficiënt als correctiefactor (zie European Commission, 2014, blz. 11) een brug te ver, omdat het een impliciete technocratische afweging tussen gelijkheid en materiële welvaart betekent. In deze benadering, overigens conform de leer van de economische politiek van Tinbergen en Theil, met een welvaartsfunctie waarin verschillende beleidsdoelstellingen volgens politieke preferenties worden gewogen, dient de politiek te bepalen in hoeverre economische gelijkheid tegen andere doelstellingen opweegt, en niet technocraten.

Zowel vanuit het normatieve als vanuit het positieve perspectief lijkt het ons gewenst om voor de disciplinerende in het politieke besluitvormingsproces te kunnen beschikken over een gekwantificeerd toekomstbeeld of -beelden.

5 Het doorgroeiscenario in het licht van de komende twintig jaar

De hamvraag bij deze post mortem-analyse van het doorgroeiscenario uit 2000 is wat we ervan kunnen leren. Dat begint met de vragen wat er in de WRR-studie goed is gegaan en wat beter had gekund. Daarna komt de vraag wat er in de komende twintig jaar anders is of wordt, en wat voor soort (scenario-)studies vanuit de inzichten en arbeidsmarktproblemen van nu zouden moeten worden verricht.

5.1 Evaluatie WRR-studie

Hoewel het doorgroeiscenario dus niet expliciet het karakter van een gewenste ontwikkeling had, is deze toch goed uitgekomen: de werkelijkheid in 2020 overtreft zelfs de 'verwachtingen' in 2000. Kennelijk hebben de in de WRR-studie geconstateerde mogelijke knelpunten de doorgroei van de arbeidsparticipatie niet in de weg gezeten of zijn ze beleidsmatig aangepakt. Een belangrijke beleidsinzet op dit onderwerp is met name geweest om het vervroegd uittreden onaantrekkelijk te maken, en ook om de pensioenleeftijd af te stemmen op de levensverwachting. Daarnaast had de trend van toenemende participatie van vrouwen grotendeels een autonoom karakter. Bovendien heeft in de afgelopen jaren het economisch tij meegezeten.

De nadruk van de WRR-studie op de arbeidsmarktdynamiek heeft niet in gelijke mate wortel geschoten. Indertijd zijn de door Udo Kock opgestelde gegevens voor baancreatie en -vernietiging en de koppeling met de verschillende stromen op de arbeidsmarkt gebruikt (zie Kock, 2000). Opvallenderwijs spelen dergelijke gegevens over de dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt nog steeds geen rol in de beleidsanalyse en het beleidsdebat (zie bijvoorbeeld Ter Weel, 2018). Wellicht had het doorgroeiscenario ook moeten worden uitgebreid met vooruitzichten voor de verschillende stromen op de arbeidsmarkt, en daarbij voor bruto baancreatie en -vernietiging. Indertijd heeft de WRR wel aan Pieter Gautier en Gerard van den Berg gevraagd om de moderne arbeidsmarkttheorie te inventariseren vanuit het perspectief van de arbeidsmarktdynamiek (Gautier en Van den Berg, 2000). Vanuit dat perspectief legde de WRR-studie ook de nadruk op loondifferentiatie. Verschillen in lonen kunnen bewerkstelligen dat de doorstroom van werkenden naar de meer-productieve banen ('goede banen') en de uitstroom uit weinig-productieve banen ('slechte banen') wordt bevorderd. Het idee is dat wanneer iemand van een slechte naar een goede baan gaat, dat gepaard zal gaan met een hoger loon. Zo'n loonsverbetering vertaalt zich dan in een toename van het incidenteel loon. Zo'n verband tussen de omvang van het incidenteel loon en de mate van arbeidsmarktdynamiek is aangetoond (Den Butter en Eppink, 2003). Maar eerlijkheidshalve moet ook gezegd worden dat dit verband niet sterk is en tegenwoordig nauwelijks nog waarneembaar. Probleem daarbij is dat naast de loongroei bij baanwisselingen ook andere ontwikkelingen een rol spelen in de gegevens over het incidenteel loon, bijvoorbeeld bij pensionering van ouderen met een relatief hoog loon die vervangen worden door jongeren met een veel lager loon. Opmerkelijk in het licht van het huidige beleidsdebat is dat de WRR-studie aandacht vroeg voor flexibilisering van de arbeidsmarkt in het kader van de bevordering van de doorstroom naar productieve banen.

Vanuit het perspectief van de arbeidsmarktdynamiek, waarbij de jongere leeftijdsgroepen van nu de oudere leeftijdsgroepen van de toekomst zijn, legt de WRR-studie de nadruk op het *aan het werk houden* van de participanten. Dat is een wat andere benadering dan wat in de Nederlandse beleidsanalyse nog steeds gebruikelijk is, namelijk de nadruk op het doen participeren van het 'onbenutte arbeidspotentieel' (zie bijvoorbeeld Commissie Arbeidsparticipatie, 2008). Natuurlijk is het niet onbelangrijk om degenen die nu niet werken, aan het werk te krijgen, maar deze gedachte gaat wel uit van een statisch beeld van de arbeidsmarkt (Den Butter, 2009). Beseft dient te worden dat de non-participanten van vandaag niet per se de non-participanten van morgen hoeven te zijn. Participatie wordt niet alleen bevorderd door meer toetreders of door verhoging van de toetreedkans, maar ook (en vooral) door verkleining van de uittreedkans. Vandaar dat vanuit het perspectief van de arbeidsmarktdynamiek het devies van de WRR was: "houdt de geboortegolfgeneratie en de vrouwen (zo lang mogelijk) aan het werk". Dat zet meer zoden aan de dijk dan vooral de intrede van non-participanten te willen bevorderen.

5.2 Toekomstgericht arbeidsmarktscenario

Het doorgroeiscenario voorzag, zoals dat indertijd door de WRR werd genoemd, een toestand van 'vrijwel volledige arbeidsparticipatie'. Het betekent dat in de toekomst (dus voorbij 2020) een verdere doorgroei van arbeidsparticipatie alleen mogelijk is wanneer, bij gelijkblijvende definitie van de beroepsgeschikte bevolking, de verhoging van de pensioenleeftijd zich vertaalt in een omvangrijke verdere toename van ouderen aan het arbeidsproces.

Toch verdienen momenteel andere ontwikkelingen en mogelijke knelpunten met name een plaats in volgende toekomststudies van het arbeidsmarktbeleid. Een belangrijk aandachtspunt in het huidige beleid is de sterke toename van verschillende vormen van arbeidscontracten en van het aantal zzp'ers die als goedkope arbeidskrachten werkenden met een vast contract verdringen. In dit licht is het interessant dat het WRR-rapport (blz 80) in 2000 nog betwijfelt of er zo'n ontwikkeling zal gaan plaatsvinden. Aan de ene kant draagt de opkomst van ICT eraan bij dat mogelijk meer mensen kiezen voor de status van zelfstandige, en er meer via tijdelijke contracten gewerkt gaat worden. Daar staat tegenover dat er sprake is van meer specialistisch werk, waarbij ingewikkelde werkzaamheden op elkaar moeten worden afgestemd. Dit betekent meer transactiespecifieke kosten die juist een prikkel aan bedrijven geven om personeel via vaste contracten aan zich te binden. In een toekomstanalyse zou dit aspect nader moeten worden onderzocht: vooralsnog groeit op het moment de consensus dat er meer regelgeving moet komen om de wildgroei van contracten in te perken (Commissie Regulering van Werk, 2020).

Een waarschuwing die de WRR-studie vooral voor de periode na 2020 geeft, betreft het komend tekort aan mantelzorgers (WRR, 2000, blz. 274). De reden is dat dan de babyboomers met weinig kinderen hoogbejaard worden. Wel zijn die ouderen over het algemeen voldoende welvarend om zelf betaalde mantelzorg te kunnen bekostigen. Toch zal de druk op de collectief bekostigde zorg hierdoor toenemen.

Bij de opzet van de toekomstgerichte beleidsstudies doet zich nog een andere interessante verschuiving voor. De doorgroeistudie van de WRR maakte in hoofdzaak gebruik van op de WRR aanwezige deskundigheid en van externe deskundigen die gevraagd werden een voorstudie op een bepaald deelonderwerp te maken. Dit is een belangrijk verschil met latere studies van de WRR waarbij interviews worden gehouden met vele deskundigen en waarbij de tekst van het rapport aan die deskundigen wordt teruggekoppeld. Dit zorgt voor draagvlak van de uitkomsten. Dit is ook gebeurd bij het recente eindrapport van de 'Commissie Borstlap', waarin zelfs expliciet staat vermeld dat de Commissie in haar rondgang veel steun voor de denkrichting van het rapport (Commissie Regulering van Werk, 2020, blz. 15) heeft ondervonden. In contrast hiermee staat de trend om de toekomstvisie niet te laten onderbouwen door doorrekeningen van de effecten van specifieke beleidsmaatregelen door het CPB. Dat is bijvoorbeeld nog wel gebeurd in het rapport van de Commissie Laagste Segment Arbeidsmarkt (1994), de 'Commissie Andriessen'. Maar ook hierover is de 'Commissie Borstlap' expliciet: bij dat soort discussies over instrumentering gaat het "te weinig over de grote vragen, terwijl juist deze ons op een nieuw spoor kunnen zetten" (Commissie Regulering van Werk, 2020, blz. 13).

Een van die grote vragen is wat de werkenden in de toekomst zich voor soort werk wensen. Zo blijkt dat werknemers door de vergrijzing, de stijging van het aandeel tweeverdieners en de opmars van de tijdelijke contracten een beperkte focus op loonstijging hebben (Baarsma, 2019). Voor hen zijn respectievelijk mogelijkheden tot deelwerken, mogelijkheden tot verlof of een vaste baan belangrijker dan een toename van het loon. Dit betekent dat loonvorming en de manier waarop via financiële prikkels de arbeidsmarkt te beïnvloeden valt, minder relevant is in een toekomstige scenario-analyse van de arbeidsmarkt. Maar dan blijft wel nodig om te verkennen welke kennis en vaardigheden nodig zullen zijn voor die goede banen van de toekomst. Daartoe biedt de categorisering van banen en bekwaamheden een aangrijpingspunt (zie bijvoorbeeld Mihaylov en Tijdens, 2019).

6 Ten slotte: post mortem en het huidige beleidsdebat

De paradox van toekomststudies en toekomstscenario's is dat ze in essentie *niet* over de toekomst gaan! De toekomst wordt 'naar voren' 'gehaald' om debatten en beleidskeuzes in het heden te (helpen) beslechten, vooruit te brengen, of te agenderen. Ook de doorgroeistudie van de WRR uit 2000, met 'doorkijken' naar de arbeidsparticipatie in 2010 en 2020, moet in dat perspectief begrepen worden. Het ging erom dat de al eerder ingezette groei van de participatie op de formele arbeidsmarkt (beleidsmatig) zou worden voortgezet en volgehouden, ten behoeve van verdere welvaarts-groei en garantie van voldoende *tax base* voor de verzorgingsstatelijke voorzieningen. De studie had ten doel om te onderzoeken of die voortgezette participatiegroei redelijkerwijs mogelijk zou zijn, wat dat zou betekenen voor specifieke groepen, met name naar geslacht en leeftijd, en welk aanpalend beleid, ook op andere terreinen, eventueel nodig was om een en ander mogelijk te maken. Of de specifieke cijfers die genoemd zijn in de doorgroeistudie voor 2020 precies gerealiseerd zijn (en dat zijn ze door de bank genomen!), is eigenlijk niet van heel groot belang. De studie was

immers hoe dan ook niet bedoeld als ‘voorspelling’; dat doel heeft er nooit aan ten grondslag gelegen. Voorspellingen over de lange termijn zijn hoe dan ook geen erg vruchtbaar idee: economische ontwikkelingen, als onderdeel van bredere sociale ontwikkelingen, worden door vele factoren beïnvloed; factoren die op korte en middellange termijn wel enigszins te voorspellen zijn (‘ramingen’), maar niet op de echt lange termijn, zoals de twintig jaar waarop het WRR- scenario betrekking had. Dit geldt des te sterker omdat ingezet beleid zo’n voorspelling in de hand kan werken, of juist kan tegengaan omdat het voorspelde vooruitzicht niet gewenst wordt.

Een post mortem-analyse, zoals we in dit artikel geprobeerd hebben te maken, kan niettemin interessant zijn, met name om vast te stellen wat we gemist hebben of wat heel anders is gelopen. Een post mortem-analyse kan ook helpen om het huidige of nieuw beleid te onderbouwen en te versterken. Nu, in 2020, is in het arbeidsmarktbeleid van de overheid niet langer meer het idee dominant dat participatiegraden nog (flink) verder omhoog kunnen; dat hebben we achter de rug. Het huidige debat gaat veel meer over kwaliteit van arbeid (vgl. WRR, 2020; en ook de SER die een publieke dialoog gaat opzetten over hoe Nederland moet veranderen richting 2035, en daarin o.a. het thema ‘goed werk’ en ‘goede werkgelegenheid’ centraal stelt; Persbericht SER 10 februari 2020). Aan de kwaliteit van arbeid is achterliggende twintig jaar veel geknabbeld: we participeren wel veel meer, maar de arbeidsarrangementen waarin die participatie is vormgegeven, zijn vaak met veel grotere onzekerheid omgeven dan vroeger, en dat zie je niet in participatiegraadstatistieken. Onder andere door de introductie van fiscale faciliteiten voor zelfstandig ‘ondernemerschap’ – onder het mom van bevordering van ondernemerschap, maar die daar in werkelijkheid weinig mee te maken hebben – is uittrading uit het werknemerschap (te) sterk bevorderd, waardoor er (te) veel traditionele werknemerszekerheden onder druk zijn komen te staan. Dat betreft zowel sociale arrangementen (die gelden bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid), maar ook private: bijvoorbeeld de doorwerking van iemands arbeidsstatus bij het wel of niet kunnen krijgen van een hypotheek. Vandaar ook dat het Sociaal en Cultureel Planbureau, dat daar permanent onderzoek naar doet, tegenwoordig keer op keer moet constateren dat hoewel de materiële welvaart trendmatig blijft groeien, het welbevinden dat mensen rapporteren (‘welzijn’) al geruime tijd niet meer meegroeit.

Auteurs

Frank den Butter is emeritus hoogleraar Algemene Economie aan de VU Amsterdam; e-mail f.a.den.butter@vu.nl; Cock Hazeu heeft een Bureau voor Institutioneel-Economisch Onderzoek en Advies (IEOA); e-mail hazeu@online.nl Beiden waren, resp. als projectgroepvoorzitter en als projectcoördinator, betrokken bij de WRR-studie ‘Doorgroei van arbeidsparticipatie’ uit 2000.

Literatuur

- Baarsma, B., 2019, Tien redenen waarom het langer wachten is op hogere lonen, KHMW/Seminar Wim Drees Fonds *Miljoenennota: Karige koopkrachtplaatjes in tijden van economische groei*, 25 september 2019, Dudok, Den Haag.
- Bogaard, A.A. van den, 1999, *Configuring the Economy. The Emergence of a Modelling Practice in the Netherlands, 1920-1955*, Amsterdam: Thela Thesis.
- Butter, F.A.G. den, 2005, Lissabon en de spagaat van Kok, *Socialisme & Democratie*, 62 (3): blz. 29-33.
- Butter, F.A.G. den, 2009, Het perspectief van de Commissie-Bakker op doorgroei van arbeidsparticipatie, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, vol. 41(1): 29-44.
- Butter, F.A.G. den, en F.V. Eppink, 2003, The influence of labour flows on wage drift: an empirical analysis for The Netherlands, *Applied Economics Letters*, vol. 10: 139-142.
- Butter, F.A.G. den, en C.A. Hazeu, 2002, Arbeidsmarkt- en sociaal beleid in Europa; tussen coördinatie en concurrentie, in: C.A. Hazeu en G.J. Kronjee (red.), *De vitaliteit van de nationale staat in een internationaliserende wereld*, Groningen: Wolters-Noordhoff, blz. 111-126.
- CBS/CPB, 1997, *Bevolking en arbeidsaanbod: drie scenario's tot 2020*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Commissie Laagste Segment Arbeidsmarkt, 1994, *De onderste baan boven*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Commissie Arbeidsparticipatie, 2008, *Naar een toekomst die werkt*, Rotterdam, 16 juni 2008.
- Commissie Regulering van Werk, 2020, *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*, Eindrapport van de Commissie, 23 januari 2020.
- Dagnachew, A., A. Hof, P. Lucas en D. van Vuuren, 2019, *Insight into Energy Scenarios; a Comparison of Key Transition Indicators of 2 °C Scenarios*, Report PBL, 25-09-2019.
- Dekker, E., 2020, Entangled economists: Ragnar Frisch and Jan Tinbergen, *Erasmus Journal for Philosophy and Economics*, 12(2), 65-85.
- Duin, P.A. van der, en C.A. Hazeu, 2004, De toekomst in het licht van nu, in P.A. van der Duin et al. (red), *Vijfentwintig jaar later; De Toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces*, Amsterdam: Amsterdam University Press, blz. 193-202.
- Duin, P.A. van der, C.A. Hazeu, P. Rademaker en I.J. Schoonenboom, 2006, The future revisited: Looking back at The next 25 years by the Netherlands Scientific Council for Government Policy (WRR), *Futures*, vol 38(3): 235-246.
- Dupont-Kieffer, A., 2017, *Conferences of Vatican (7-13 October 1963), Controversies on the neutrality of econometric modelling*, mimeo, PHARE /University Panthéon-Sorbonne, Paris.
- European Commission, 2014, Towards a better measurement of welfare and inequalities, *EU Employment and Social Situation Quarterly Review*, Supplement September 2014.
- Gautier, P.A. en G.J. van den Berg, 2000, Participatiebeleid en arbeidsmarktdynamiek, in C.A. Hazeu, J.J.A. Eggelte en F.A.G. den Butter (red.), *Naar een Vrijwel Volledige Arbeidsparticipatie*, WRR Werkdocument W113, Den Haag, September 2000, blz. 33-69.
- Hazeu, C.A. en F.A.G. den Butter, 2000, Doorgroei van arbeidsdeelnemers mogelijk?, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 85: 684-686.
- Hazeu, C.A., 2017, Reservedenken over houdbare Europese samenwerking: vertrouwen als sleutel-instituut. Een institutioneel-economische benadering, in: G. Dijkstra, H. Klaassen en P. Marks (red.), *Liber amicorum voor prof.dr. Kees van Paridon ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleeraar economie bij het Department of Public Administration and Sociology van de Erasmus Universiteit Rotterdam*, Rotterdam: Spitz, blz. 79-87.
- Kock, U., 2000, Arbeidsmarktstromen in Nederland, *Maandschrift Economie*, vol. 64: 147-163.
- Mihaylov, E. en K. Tijdens, 2019, Measuring the routine and non-routine task content of 427 four-digit ISCO-08 occupations, *Tinbergen Institute Discussion Paper* 19-035/V.

58 Het concretiseren van beleidsdoelen in een verder weg gelegen toekomst; is dat nuttig?

Weel, B. ter, 2018, Nieuwe technologie transformeert de vraag naar arbeid, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 103: 472-75.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2000, *Doorgroeiv van arbeidsparticipatie*, Rapporten aan de Regering nr. 57, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2020), *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*, Rapporten aan de Regering nr. 102, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Terugblik op het CPB-rapport ‘Zorg voor Concurrentie’ (2003): in hoeverre was onze analyse correct?

Marc Pomp

In 2003 publiceerde het Centraal Planbureau een ex-ante evaluatie van het nieuwe zorgstelsel dat is ingevoerd in 2006. Het rapport bevatte een aantal beleidsmaatregelen die nodig werden geacht om het stelsel tot een succes te maken. Hoewel twee belangrijke maatregelen, op het terrein van marktstructuur en kwaliteitsinformatie, niet in de praktijk zijn gebracht, werkt het stelsel in veel opzichten toch prima. Waren de aanbevelingen daarom onjuist of is er een andere verklaring voor deze schijnbare paradox? In dit artikel betoog ik dat het antwoord een mix van beide is.¹

1 2003: Zorg voor Concurrentie

In 2003, aan de vooravond van het besluit tot invoering van het huidige zorgstelsel in 2006, publiceerde het Centraal Planbureau het rapport *Zorg voor Concurrentie*.² Ik was een van de auteurs van dat rapport. De andere auteurs waren Marja Appelman, Rudy Douven, Eric de Laat en Esther Mot. Marcel Canoy heeft een belangrijke rol gespeeld bij het becommentariëren van concepten en bij de redactie van eindteksten.

Uit de eerste zin van het rapport blijkt dat we wel heil zagen in het nieuwe stelsel: “Het nieuwe zorgstelsel biedt, meer dan het huidige stelsel, perspectief op zorg die zowel kosteneffectief als toegankelijk is.” Over het toenmalige stelsel schreven we: “Het huidige stelsel wordt gekenmerkt door wachtlijsten, geringe patiëntgerichtheid, weinig afstemming tussen onderdelen, risico-selectie in de particuliere verzekeringsmarkt en beperkte benutting van capaciteit. Trends zoals vergroting van de medisch-technische mogelijkheden en vergrijzing zullen deze knelpunten verergeren. Een belangrijke reden voor de problemen is dat de prikkels om efficiënt om te gaan met de beschikbare middelen in het huidige stelsel op de verkeerde wijze worden gegeven. Daarnaast is er, sinds budgettaire beperkingen recentelijk minder hard zijn geworden, geen goede rem meer op de uitgaven.”

Het was onze verwachting dat het nieuwe stelsel al deze problemen ten minste voor een deel zou kunnen oplossen: “Het nieuwe stelsel kan voor verbetering zorgen op al deze punten. In het nieuwe stelsel vervullen verzekeraars de rol van intermediair tussen consumenten en zorgaanbieders. Door goed inkoopbeleid kunnen verzekeraars een aantrekkelijke prijs-kwaliteitverhouding aan de consumenten bieden en worden

¹ Ik dank twee anonieme referees voor hun commentaar op een concept van dit artikel.

² Voor de aanloop naar en aanleiding tot de stelselherziening, zie Varkevisser (2019).

60 Terugblik op het CPB-rapport 'Zorg voor Concurrentie' (2003): in hoeverre was onze analyse correct?

aanbieders geprikkeld doelmatiger te werken. Onderlinge concurrentie versterkt de prikkels voor een goed inkoopbeleid.”

Om het nieuwe stelsel goed te laten werken was volgens ons wel aanvullend beleid nodig: “Er is wel een flink pakket aan maatregelen nodig om concurrentie van de grond te laten komen en ongewenste neveneffecten tegen te gaan.” Het lijstje maatregelen omvatte: 1. tegengaan van concentratie bij bestaande zorgaanbieders en stimuleren van toetreding van nieuwe zorgaanbieders; 2. betere kwaliteitsinformatie voor de patiënt; 3. betere risicoverevening en 4. invoering van Diagnose Behandelcombinaties (DBC's).

Economen en opeenvolgende ministers hebben bij herhaling geconstateerd dat van de eerste twee maatregelen weinig is terechtgekomen: het versterken van concurrentie tussen aanbieders en het beschikbaar maken van goede kwaliteitsinformatie voor patiënt en verzekerde. Juist deze maatregelen waren volgens ons, maar ook volgens de meeste economen buiten het CPB, essentieel om het stelsel goed te laten werken.

In dit artikel staat de vraag centraal in hoeverre de toenmalige CPB-analyse correct was: klopten de aanbevelingen die werden gedaan? Ontbraken belangrijke aanbevelingen? Mijn uiteindelijke doel is lessen te trekken voor de toekomst van het zorgstelsel: Hoe verder met kwaliteitsinformatie? Moeten we ons zorgen maken over marktmacht in de ziekenhuiszorg? Is het huidige stelsel toekomstbestendig?

Laat ik benadrukken dat dit artikel mijn persoonlijke poging is lessen te trekken op basis van een rapport van 17 jaar geleden. Mijn coauteurs uit 2003 zullen niet al mijn conclusies en interpretaties delen.

2 Randvoorwaarden volgens het CPB: concurrentie tussen zorgaanbieders

Zoals de titel van *Zorg voor Concurrentie* duidelijk maakt, waren we er in 2003 niet gerust op dat ‘vanzelf’ voldoende concurrentie zou ontstaan. Vooral de marktverhoudingen in de ziekenhuissector baarden ons grote zorgen. Daarom pleitten we voor een moratorium op ziekenhuisfusies en voor lage toetredingsdrempels voor nieuwe toetreders. Inmiddels zijn we 14 jaar en vele ziekenhuisfusies verder. Toetreding is beperkt gebleven tot enkele deelgebieden, vooral zelfstandige behandelcentra (ZBC's) bij oogheelkunde, orthopedie, dermatologie en cardiologie.

Naar aanleiding van de concentratie van de markt voor ziekenhuiszorg schreef hoogleraar gezondheidseconomie Marco Varkevisser in een vorig nummer van dit tijdschrift: “Hoe nu verder? Als gevolg van het grote aantal ziekenhuisfusies is de concentratiegraad in de Nederlandse ziekenhuismarkt de afgelopen halve eeuw zo sterk toegenomen dat de vraag zich opdringt of scherper fusietoezicht nog veel zoden aan de dijk zal zetten. In veel regio's lijkt het kalf al verdronken.” (Varkevisser 2019, p. 7). Dat het kalf verdronken lijkt baseert

hij niet op een prijsexplosie bij de ziekenhuiszorg, maar op de marktstructuur. Toenemende concentraties bij de ziekenhuiszorg hebben echter slechts in een paar gevallen geleid tot prijsverhogingen, zo blijkt uit ACM-onderzoek (ACM 2017). Volgens een ander recent onderzoek waren zonder enige marktmacht de prijzen van Nederlandse ziekenhuizen in 2013 maar een paar procent lager geweest (Berden et al. 2019, figuur 4). En als klap op de vuurpijl komt het CBS in een recente analyse van de medisch-specialistische zorg (vooral ziekenhuizen) tot verrassend lage prijs- en volumestijgingen. Citaat: “De waarde van de gedeclareerde medisch specialistische zorg op boekjaar nam in 2013–2017 toe met 7,3 procent, de prijs steeg met 2,6 procent en het volume met 4,5 procent.” (CBS 2020, p. 10). De prijsstijging bedroeg per jaar in deze periode dus minder dan een half procent en de volumestijging minder dan een procent.

Wellicht zijn de beleidsmaatregelen die na 2012 zijn genomen afdoende geweest om de zwakke onderhandelingspositie van zorgverzekeraars te compenseren (zie hierna). Het kan ook zijn dat bij de ziekenhuiszorg sprake is van een bilateraal oligopolie waarbij geen van beide partijen een aantrekkelijke terugvaloptie heeft. Partijen zeggen zelf vaak dat ze er ‘samen uit moeten komen’ of dat ze ‘veroordeeld zijn tot elkaar’. De economische theorie heeft niet veel te melden over de onderhandelingsuitkomsten in een dergelijke situatie (Moriya et al. 2010). Hoe dan ook, het kalf van de concurrentie mag verdronken zijn, de prijs- en volumeontwikkeling in de ziekenhuiszorg geven geen aanleiding tot ingrijpen.

Als strenger fusietoezicht, al dan niet op basis van een zorgspecifieke fusietoets, alleen maar voordelen zou hebben, zou je daar nog steeds voor kunnen pleiten. Maar fusies kunnen ook voordelen hebben. Dit is niet de plek om daar uitgebreid op in te gaan, laat ik volstaan met een citaat van David Cutler die de voor- en nadelen van grotere ziekenhuizen in één zin samenvat: “Large systems have more resources to invest in IT, more room to undertake organizational changes, and more capacity to withstand payment reductions.” (Cutler 2014, p. 92). Dat laatste is een nadeel, maar hier staan dus voordelen tegenover. Mij lijkt het verstandig om ziekenhuisfusies toe te staan als aannemelijk is dat na de fusie investeringen in ICT of andere wenselijke investeringen beter zullen renderen. Als bij een fusie een klein ziekenhuis betrokken is zal al snel aan deze voorwaarde voldaan zijn.

3 Randvoorwaarden volgens het CPB: kwaliteitsinformatie voor patiënt en verzekerde

We waren in ons rapport ook zeer bezorgd over het gebrek aan kwaliteitsinformatie. Hierover schreven we: “De kwaliteit van zorg kan toenemen als gevolg van meer concurrentie. Toch dreigt ook kwaliteitsverlies, omdat patiënten veelal de kwaliteit van zorg niet goed kunnen bepalen.” Ook andere gezondheidseconomen hebben veelvuldig gewezen op dit probleem (Schut et al. 2014). Op dit front is nog steeds weinig vooruitgang geboekt, ondanks serieuze pogingen hiertoe. Zo velde de Algemene Rekenkamer in een rapport uit 2013 een hard oordeel over overheidsbeleid om de kwaliteit inzichtelijk te maken: “De ministers van VWS zijn er de afgelopen zestien jaar niet afdoende in geslaagd de transparantie in de

kwaliteit van zorg zodanig te vergroten, dat de patiënt de informatie kan gebruiken voor zijn keuze en de Inspectie voor de Gezondheidszorg voor haar toezicht.”

Minister Schippers pakte de handschoen op en schreef in 2015 in een brief aan de Kamer: “Immers, overal in de samenleving zien wij dat informatie over de prijs en kwaliteit van producten en diensten met één muisklik beschikbaar is. Maar als het gaat om onze gezondheid – het meest waardevolle wat mensen hebben – is die informatie er nauwelijks.”

³ De brief had als titel *Het jaar van de transparantie*, want dat had 2015 moeten worden volgens de minister. Maar ook het Jaar van de Transparantie heeft weinig opgeleverd (Van Kolschoten 2016).

Sindsdien hoor je ministers nauwelijks meer over kwaliteitsinformatie voor patiënten verzekerde. Het lijkt erop dat beleidsmakers zich erbij hebben neergelegd dat dit niet gaat lukken, overigens zonder hieraan de conclusie te verbinden dat dit funest is voor het stelsel. Anders dan veel economen lijken politici erop te vertrouwen dat het stelsel ook kan werken zonder kwaliteitstransparantie. Er is enig bewijs dat dit vertrouwen ondersteunt voor specifieke aspecten van kwaliteit. Zo vinden Croes et al. (2018) voor de periode 2008-2011 dat ziekenhuizen die meer concurrentiedruk ondervonden betere kwaliteitsscores lieten zien bij staaroperaties, amandelknippen en blaaskanker. Kwaliteit is hier gemeten aan de hand van proces- en structuurindicatoren, zoals het vaststellen of de staaroperatie aan het ene oog gelukt is alvorens het tweede oog te opereren, of postoperatieve pijnmeting bij amandelknippen. Ook zijn er aanwijzingen dat zogeheten spiegelinformatie artsen heeft aanzet tot betere kwaliteit (Boston Consulting Group, 2011).⁴ Bij spiegelinformatie speelt druk van de patiënt of de verzekeraars geen rol, want die beschikten niet over deze informatie. Intrinsieke motivatie is hier vermoedelijk de belangrijkste drijfveer. Volgens één Nederlands onderzoek gaat betere kwaliteit bij darmkanker gepaard met lagere kosten (Govaert et al., 2016). In dat geval zou een prikkel tot kostenbesparingen vanzelf resulteren in kwaliteitsverbetering.

Een recent CPB-onderzoek komt bovendien tot de conclusie dat kostenreductie niet ten koste is gegaan van kwaliteit (CPB, 2020). Als dit klopt hoeven we ons geen zorgen te maken dat prijsconcurrentie zonder kwaliteitsinformatie voor de patiënt resulteert in lagere kwaliteit. Het onderzoek betrof de effecten van meerjarencontracten bij de Rivas Zorggroep (hoofdvestiging Gorinchem) en ziekenhuis Bernhoven in Uden. De analyse van de effecten op kwaliteit staat niet in het CPB-rapport zelf maar in een rapport van IQ Healthcare (Dulmen et al. 2020). Dit is niet de plaats om uitgebreid op dit rapport in te gaan, ik volsta met de opmerking dat de kwaliteitseffecten niet eenduidig zijn. Zo is het percentage heropnames na een galblaasoperatie in Bernhoven gestegen van 1,5% in 2014 tot 5,5% in 2016 om daarna weer wat te dalen. Ook bleek dat bij vier specialismen de wachtlijst was opgelopen.

³<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/03/02/kamerbrief-het-jaar-van-de-transparantie>

⁴ Met spiegelinformatie wordt bedoeld informatie over de geleverde kwaliteit in andere ziekenhuizen.

Alles overziend neig ik tot de conclusie dat het doel van kwaliteitstransparantie voor de patiënt grotendeels (en terecht) is verlaten. Kwaliteitsborging en -verbetering wordt nu vooral verwacht van onderlinge vergelijking (spiegelinformatie) en van concentratie en specialisatie van zorg (voor een onderbouwing van het laatste, zie De Haas et al. 2020). Over de effecten van prijsconcurrentie op kwaliteit tasten we grotendeels in het duister. Intrinsieke motivatie zou wel eens de belangrijkste kracht achter kwaliteitsbehoud en -verbetering kunnen zijn (zie ook Kolstad 2013).

4 Risicoverevening

In ons rapport pleitten we ook voor verbetering van het risicovereveningssysteem. Op dit terrein is wél veel vooruitgang geboekt. Zo zijn de prikkels voor zorgverzekeraars tot uitgavenbeheersing versterkt door de ex-post-verevening (gebaseerd op feitelijke kosten) vrijwel helemaal te vervangen door ex-ante-verevening (gebaseerd op normbedragen). Hierdoor is de risicodragendheid van zorgverzekeraars sterk toegenomen en daarmee ook de prikkel tot kostenbeheersing. Ook zijn extra vereveningskenmerken toegevoegd waardoor de selectieprikkel voor zorgverzekeraars verder is afgenomen. Hoewel experts nog steeds verbetermogelijkheden zien (zie nogmaals Schut et al. 2014), is mijn indruk dat de kwaliteit van de risicoverevening goed genoeg is om het stelsel te laten werken. De Zvw kent bovendien een acceptatieplicht en een verbod op premiedifferentiatie, waardoor de resterende tekortkomingen in de risicoverevening nauwelijks consequenties hebben voor verzekerden. Ook zijn er geen aanwijzingen dat verzekeraars met veel slechte risico's in financiële problemen komen als gevolg van imperfecte risicoverevening.

5 Het hinderpaalcriterium

Een probleem dat we niet noemden in ons rapport en ook niet konden noemen (het probleem bestond nog niet toen we het rapport schreven), is het zogeheten hinderpaalcriterium. Dit criterium houdt het volgende in. Volgens artikel 13 van de Zorgverzekeringswet (Zvw) moet een zorgverzekeraar aan een verzekerde die naar een niet-gecontracteerde aanbieder gaat toch een vergoeding betalen. Hoe hoog die vergoeding is staat niet in de wet. In de memorie van toelichting valt te lezen dat die “niet zo laag mag zijn dat daardoor voor de verzekerde een feitelijke hinderpaal zou worden opgeworpen om zich tot een niet-gecontracteerde zorgaanbieder van zijn keuze te wenden”. Dit hinderpaalcriterium wordt door de voorstanders ervan vaak aangeduid als vrije artsenuitkeuze, maar die keuze is ook zonder artikel 13 vrij, mits je bereid bent hiervoor te betalen door een duurdere polis te kiezen.

Het hinderpaalcriterium stond niet in het oorspronkelijke wetsvoorstel, maar is er in gekomen na een amendement van toenmalig kamerlid Edith Schippers en Ursie Lambrechts

(D66).⁵ Bij het schrijven van ons rapport konden we niet weten dat dit artikel zou worden toegevoegd. Schippers heeft later aangegeven dat de reden voor dit amendement was het verwerven van een parlementaire meerderheid voor de Zvw. Zonder het amendement was de Zvw er volgens haar misschien nooit gekomen (persoonlijke communicatie). De notulen van de behandeling van het wetsvoorstel voor de Zvw in de Eerste Kamer op 19 mei 2005 bevestigen dit. Aan het einde van de vergadering merkte de voorzitter van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Hannie van Leeuwen, op "... dat bij een marktconforme benadering de restitutiepolissen duurder zullen zijn dan de naturapolissen en dat de mensen met een smalle beurs geen keuzemogelijkheden hebben. Dat is het probleem." Niemand kwam op het idee om de voorzitter erop te wijzen dat mensen met een smalle beurs moeten betalen voor verplichte vrije keuze en dat hen de optie van een lagere premie in ruil voor minder keuzevrijheid nu wordt ontnomen.

Omdat de wet niets zegt over de hoogte van de vergoeding, moest de rechter eraan te pas komen om dit vast te stellen. Hierover is inmiddels tweemaal geprocedeerd, tot aan de Hoge Raad toe. Die concludeerde in 2014 (in een zaak tussen zorgverzekeraar CZ en een verslavingskliniek) dat bij een vergoeding voor niet-gecontracteerde zorg van minder dan 75 procent van het gebruikelijke tarief *in die specifieke casus* sprake zou zijn van een 'feitelijke hinderpaal'. In 2019 heeft de Hoge Raad ook in een andere zaak vastgesteld dat het te vergoeden percentage minimaal 75 procent is, maar de Hoge Raad voegde hieraan toe: "Of en in hoeverre het hinderpaalcriterium zich in bepaalde gevallen verzet tegen een generieke korting kan slechts worden bepaald aan de hand van concrete feiten en omstandigheden, waaronder eventuele beleidsregels van de NZa."⁶ Zekerheid hebben zorgverzekeraars dus nog steeds niet.

Volgens de Rotterdamse economen Duijmelinck en Van de Ven hebben zorgverzekeraars als gevolg van het hinderpaalcriterium een zwakke onderhandelingspositie en 'wordt de kern van de hervormingen van de afgelopen 25 jaar aangetast' (Duijmelinck en Van de Ven 2015). Dit lijkt me overdreven. Zorgverzekeraars zien het hinderpaalcriterium ook als een probleem, maar eerder in de wijkverpleging dan in de ziekenhuiszorg. Niet-gecontracteerde aanbieders in de thuiszorg ontvangen weliswaar een lager tarief dan aanbieders met een contract, maar compenseren dit door meer uren zorg te leveren. Volgens de NZa was er in 2018 sprake van een kleine 300 miljoen euro aan ongecontracteerde wijkverpleging. Zelfs als de helft hiervan onnodige zorg zou zijn, dan gaat dit nog om slechts 150 miljoen euro, minder dan een kwart procent van de totale collectieve zorguitgaven. In de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen van april van dit jaar worden de financiële effecten van afschaffing van het hinderpaalcriterium voor de hele curatieve zorg dan ook op slechts 270 miljoen euro geschat (Brede Maatschappelijke Heroverwegingen: Naar een toekomstbestendig zorgstelsel, 20 april 2020).

⁵ Kamerstukken II 2003-2004, 28 994, nr. 19.

⁶ <https://cassatieblog.nl/verzekeringsrecht/hoge-raad-geeft-nadere-uitleg-aan-art-13-zorgverzekeringswet-en-het-hinderpaalcriterium/>

Bovendien slagen zorgverzekeraars er steeds beter in ongecontracteerde zorg terug te dringen, ondermeer door de ‘truc’ van het cessieverbod. Tot voor kort was het gebruikelijk dat verzekerden via een akte van cessie hun recht op vergoeding door de zorgverzekeraar overdroegen aan de niet-gecontracteerde zorgaanbieder. Die kon dan rechtstreeks de zorg declareren bij de zorgverzekeraar. Sinds 2019 hanteren de meeste zorgverzekeraars een cessieverbod, waardoor dit niet langer kan en verzekerden de rekening eerst zelf moeten betalen. Dit maakt het voor hen minder aantrekkelijk om een niet-gecontracteerde aanbieder te kiezen. In eerdere jaren hadden verzekeraars een paar keer bakzeil gehaald in rechtzaken hierover, maar in recentere uitspraken bleef het cessieverbod overeind bij de rechter.⁷

Al met al lijkt me dat de financiële risico's rond ongecontracteerde zorg minder groot zijn dan soms wordt gedacht. Ik haast mij eraan toe te voegen dat ik met Duijmelinck en Van de Ven van mening ben dat het hinderpaalcriterium uit de wet dient te verdwijnen. Al was het maar om verzekeraars in staat te stellen een polis aan te bieden met een lage premie in ruil voor een daadwerkelijke inperking van de keuzevrijheid, zie mijn eerdere opmerking over de prijs van verplichte keuzevrijheid.

6 Depolitiseren van de zorg: onmogelijk?

Het amendement Schipper/Lambrechts en het daaruit resulterende artikel 13 illustreert de kritiek van economisch journalist Frank Kalshoven in De Volkskrant, vlak na het verschijnen van ons rapport. Onder de kop “Concurrentie in de zorg is te ingewikkeld voor politici” schreef hij: “De onderzoekers van het CPB, die onder leiding van projectbaas Marc Pomp hun beste beentje hebben voorgezet, concluderen dat het 'concurrentiemodel een serieuze kans verdient' en dat 'de onzekerheden die met een nieuw stelsel gepaard gaan invoering van het nieuwe stelsel niet in de weg hoeven te staan'. En ik zeg u: het gaat niet gebeuren. Ik zeg erbij: dat is misschien maar goed ook.”

Het feit dat de Zvw er toch is gekomen betekent niet dat Kalshoven ongelijk had met zijn stelling ‘dat gaat niet gebeuren’. Want het stelsel dat we nu hebben is een wezenlijk andere combinatie van markt en overheid dan we bij het schrijven van het rapport voor ogen hadden, met veel meer overheid en veel minder markt. Ik kom hier nog op terug.

Een van de redenen waarom het nieuwe stelsel volgens Kalshoven kansloos was, is dat politici wijzigingen in het wetsvoorstel zouden aanbrengen waardoor de effectiviteit van de wet zou worden ondermijnd. In de woorden van Kalshoven: “... gesteld voor de keus tussen het binnenhalen van een politiek punt en een goede technische oplossing kunnen Kamerleden vaak niet anders dan het politieke punt binnenhalen” Het amendement Schippers/Lambrechts toont zijn gelijk tot op zekere hoogte aan, maar heeft het stelsel toch niet zodanig ondermijnd dat het niet kan werken.

⁷ <https://www.dirkzwager.nl/kennis/artikelen/verbod-akte-van-cessie-2019/>

Kalshoven meende ook dat de wispelturigheid van de kiezer invoering van het nieuwe stelsel in de weg zou staan: "Schreeuwde het volk, om één voorbeeld te geven, drie jaar geleden om extra geld voor de gezondheidszorg, nu schreeuwt het nog harder omdat de premies van de zorgverzekeringen stijgen. Dat het een het logische gevolg is van het ander, daar heeft de kiezer geen boodschap aan. Dit maakt het voor politieke partijen wel heel moeilijk om consistent beleid te voeren". Dat kiezers wispelturig zijn zal vast wel kloppen, maar ook zonder nieuw zorgstelsel zouden politici daar last van hebben gehad. Het idee van het nieuwe stelsel was nu juist dat de uitruil tussen enerzijds kostenbeheersing en anderzijds toegankelijkheid (lees: minder wachtlijsten) gunstiger zou komen te liggen. Uit het feit dat het nieuwe stelsel er is gekomen zou je kunnen concluderen dat politici daar kennelijk in geloofden.

Opvallend genoeg tilt Kalshoven niet zwaar aan de door ons in het rapport genoemde randvoorwaarden: "Al die bezwaren en onzekerheden zijn te ondervangen: technisch moet het kunnen. En zelfs als het technisch niet blijkt te kunnen - de werkelijkheid is weerbarstig - zijn er terugvalopties waardoor Nederland van de invoering van het systeem nooit spijt hoeft te hebben." Dit laatste valt achteraf te betwijfelen, zie de eerder genoemde verspilde miljoenen aan het produceren van kwaliteitsindicatoren.

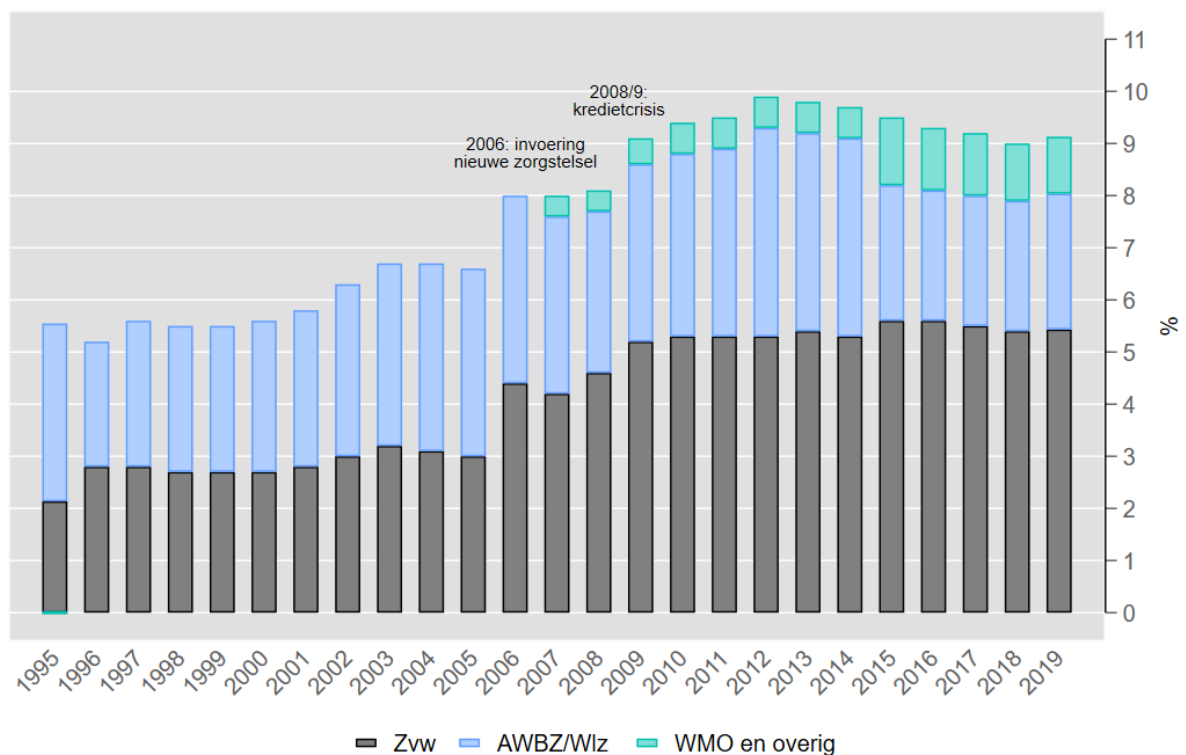
7 Keerpunt 2012: *License to operate*, MBI en en hoofdlijnenakkoorden

Misschien ligt de uitruil tussen kostenbeheersing en toegankelijkheid in het nieuwe stelsel inderdaad gunstiger – we zullen het nooit weten. Weliswaar verdwenen de wachtlijsten als sneeuw voor de zon, maar de Zvw-uitgaven stegen in de jaren 2007 – 2009 ook veel sneller dan was afgesproken binnen het kabinet, met forse overschrijdingen van het Budgettair Kader Zorg (BKZ) tot gevolg (zie figuur 1). Misschien was het wegwerken van wachtlijsten in het vorige stelsel nóg duurder geweest, maar dat weten we niet en daar zullen we wel nooit achter komen.

Toenmalig minister Schippers reageerde op de stijgende zorguitgaven met een drietal maatregelen. Allereerst stuurde ze haar hoogste ambtenaar, Leon van Halder, op pad met de boodschap aan zorgverzekeraars dat ze hun *license to operate* zouden verliezen als ze niet eindelijk werk zouden maken van kostenbeheersing. Wat hij daarmee bedoelde maakte hij niet duidelijk, maar het impliciete dreigement dat zorgverzekeraars op zijn minst te maken zouden krijgen met extra regulering kwam wel over (ik was bij een van de sessies met Van Halder aanwezig). Als tweede maatregel introduceerde de minister het zogeheten macrobeheersinstrument (MBI). Dit is een wettelijke maatregel op basis waarvan de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA), in opdracht van de minister van VWS, een overschrijding van het Budgettair Kader Zorg (BKZ) per deelsector (bijvoorbeeld de ziekenhuiszorg of de huisartsenzorg) terug kan halen. De maatregel voorziet hiertoe in een omzetheffing naar rato van het landelijke marktaandeel. Het MBI is nog nooit ingezet, maar hangt wel boven de markt en heeft daardoor ongetwijfeld een disciplinerende werking gehad. En ten derde

startte de minister centrale onderhandelingen met de zorgkoepels over uitgavenbeheersing voor verschillende deelsectoren waaronder ziekenhuizen en huisartsen en in de AWBZ/WLZ verpleging & verzorging. Een vierde voorgenomen maatregel, afschaffing van artikel 13 (het eerder genoemde hinderpaalcriterium), werd in 2014 de Eerste Kamer verworpen, nadat de Tweede Kamer ermee had ingestemd.

Figuur 1 Collectieve zorguitgaven volgens het CPB, % bbp



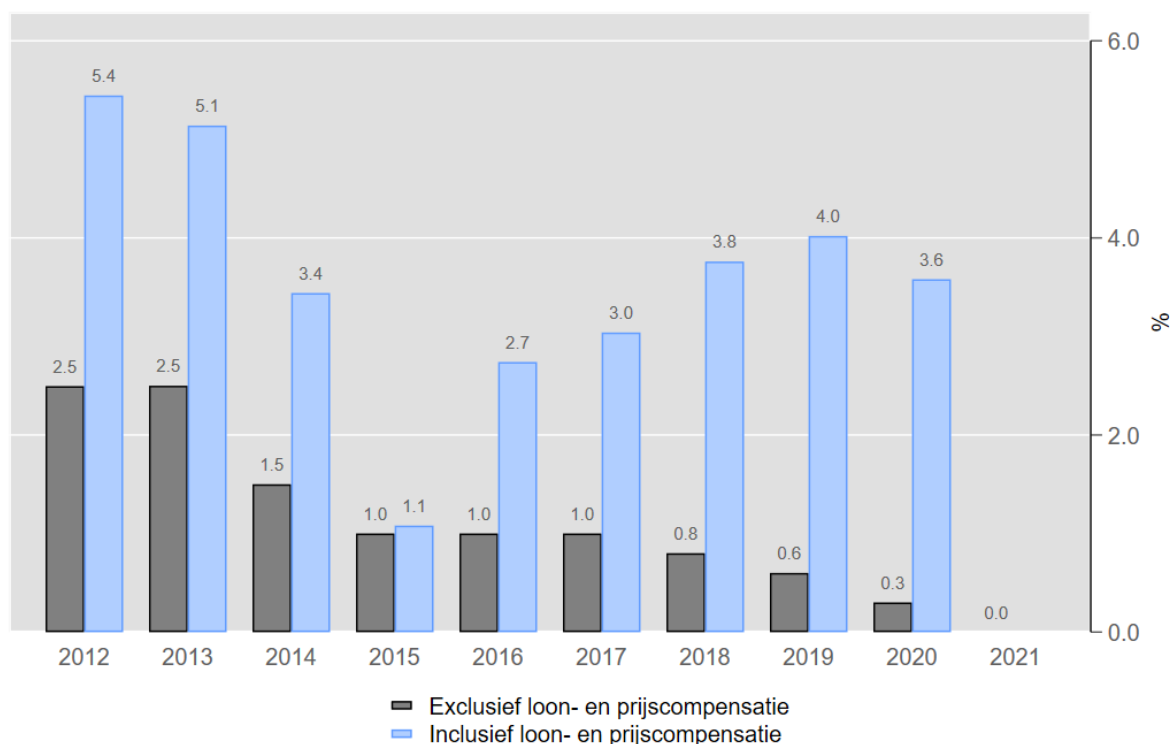
Bron: Centraal Planbureau, Centraal Economisch Plan 2020, online bijlagen.

Het jaar 2012 markeert met dit pakket aan maatregelen een keerpunt in de Zvw. Je zou kunnen zeggen dat gereguleerde concurrentie werd aangevuld (of aangelengd) met een flinke dosis gedelegeerde budgettering – gedelegeerd, omdat de minister het budget vaststelt en de zorgverzekeraars vervolgens moeten zorgen dat zorgaanbieders het budget niet overschrijden. De maatregelen lijken daadwerkelijk een rem gezet te hebben op de groei van zorguitgaven. In een brief aan de Kamer 7 september 2018 schreef voormalig minister Bruins dan ook: “Met het sluiten van de hoofdlijnenakkoorden in de curatieve zorg is de uitgavengroei in de Zvw teruggebracht van een gemiddelde jaarlijkse reële groei in de periode 2006–2012 van 4,1% naar een gemiddelde jaarlijkse reële groei in de periode

2012–2017 van 0,9%. De financiële besparingen die samenhangen met de akkoorden 2012–2017 lopen op tot grosso modo € 3 miljard in 2017.”

Figuur 2 geeft de maximaal toegestane groei weer voor de opeenvolgende hoofdlijnenakkoorden voor de medisch specialistische zorg. Elk akkoord bevatte afspraken over de uitgavengroei zonder inflatie (de blauwe balken). Daarnaast bevatte elk akkoord de afspraak dat hier bovenop de feitelijke groei van lonen- en prijzen zou worden gecompenseerd, op basis van het gemiddelde in de rest van de economie. Dit levert de rode balken op, met 2020 als laatste jaar. Wat opvalt is dat de akkoorden een steeds lagere volumegroei bevatten, dalend tot de nullijn in 2021. Wat ook opvalt is dat de door de loon- en prijscompensatie de toegestane groei toch nog op 3 à 4 procent per jaar ligt.

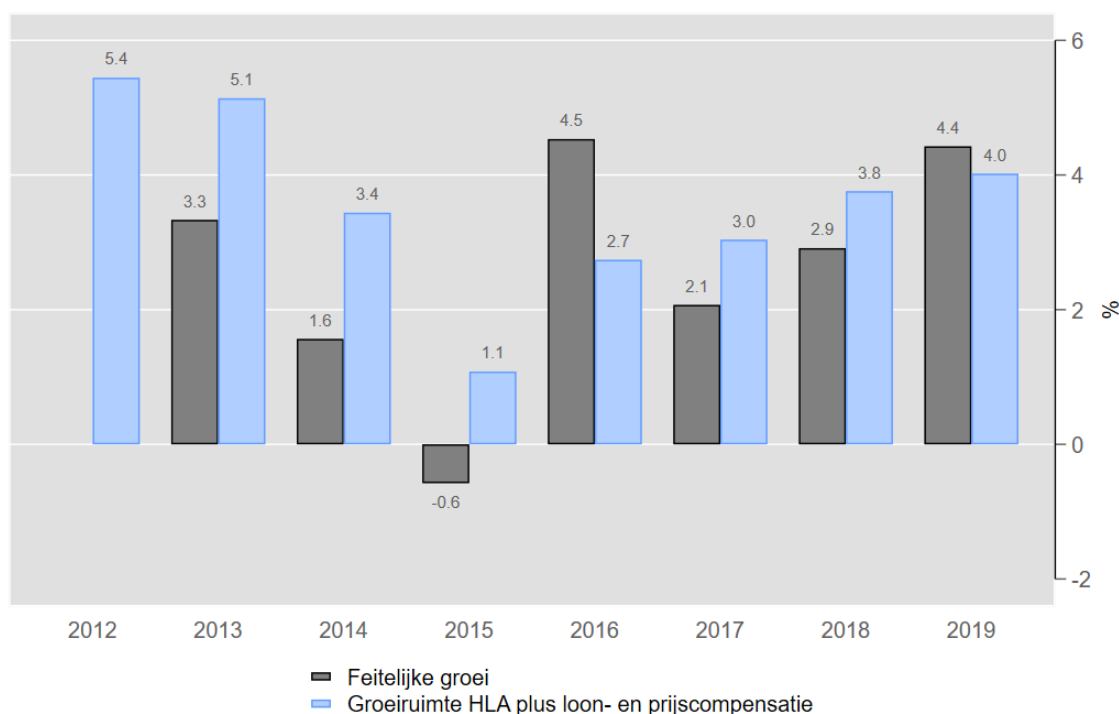
Figuur 2 Groei uitgaven medisch-specialistische zorg volgens hoofdlijnenakkoorden



Bron: Bestuurlijke akkoorden medisch-specialistische zorg.

Figuur 3 laat zien dat de feitelijke groei in de meeste jaren na 2012 onder de toegestane groei lag.⁸ Voor 2019 was voor het eerst sinds 2016 weer sprake van een overschrijding en dat zal ook voor 2020 gelden, zelfs los van de extra uitgaven voor Covid19. De reden is dat de cao-loonstijging van 5% per 1 januari twee maal zo hoog is als de loon- en prijscompensatie in dat jaar (die is vastgesteld op 2,5%).

Figuur 3 Groei uitgaven medisch-specialistische zorg



Bronnen: Feitelijke groei vanaf 2017: VWS, uitgebreide verdiepingsbijlage Zvw 2020, t/m 2016: CBS, Prijs- en volumeontwikkelingen in de medisch specialistische zorg in 2013–2017, april 2020; groeiruimte volume: Bestuurlijke akkoorden medisch-specialistische zorg; loon- en prijscompensatie: website NZa en Actiz.

8 Hoe verder?

Het huidige zorgstelsel in de curatieve zorg functioneert in veel opzichten goed, ook in vergelijking met het buitenland. Elke Nederlander heeft toegang tot een breed basispakket, eigen bijdragen zijn vergeleken met andere landen laag en internationaal gezien zijn de

⁸ In deze figuur zijn de uitgavencijfers gebruikt die aansluiten bij de afspraken in de hoofdlijnenakkoorden. Deze cijfers zijn pas beschikbaar vanaf 2012. Daarom is 2013 het eerste jaar waarvoor een groeicijfer valt te berekenen.

uitgaven als percentage van het bbp gemiddeld. De Zvw-uitgaven liggen al tien jaar tussen de 5 en 6 procent van het bbp, dus ook de trend vormt geen aanleiding tot bezorgdheid (zie nogmaals figuur 1). Hoewel goede kwaliteitsindicatoren ontbreken zijn er geen aanwijzingen dat de kwaliteit van de zorg ernstig tekortschiet.

In hoeverre dit te danken is aan het stelsel dat we nu hebben weten we niet, omdat we geen goede counterfactual hebben - we weten niet water gebeurd zou zijn als we het oude stelsel hadden gehandhaafd. Wat we wel weten is dat de prikkels beter liggen dan in het oude stelsel: integrale tarieven bevorderen in ieder geval op papier doelmatige investeringen in nieuwbouw, en risicodragendheid van verzekeraars stimuleert scherp onderhandelen. Zorgverzekeraars beweren soms dat het huidige stelsel ook heeft geresulteerd in meer contractinnovatie dan wat mogelijk zou zijn in een overheidsstelsel maar het is de vraag of dit juist is. In de VS loopt Medicare juist voorop met contractinnovatie (McWilliams et al. 2018).

Op (belangrijke) onderdelen is ongetwijfeld verbetering mogelijk, zoals het voorschrijven van nieuwe geneesmiddelen door Nederlandse huisartsen. Zo liggen we jaren achter op andere landen wat betreft het marktaandeel van nieuwe antistollingsmiddelen (DOACs), terwijl deze middelen de kans op een hersenbloeding sterk verkleinen ten opzichte van de oudere middelen (De Jong et al., 2018). Een ander voorbeeld is de verloskunde, waar door de traditioneel sterke eerste lijn veel risicozwangerschappen niet worden opgespoord met onnodige zuigelingsterfte als gevolg (Dayzal et al., 2015). En het Zorginstituut heeft er onlangs op gewezen dat veel patiënten met osteoporose niet behandeld worden met vermijdbare botbreuken tot gevolg (Zorginstituut 2020).

Zo zijn er nog wel meer voorbeelden te noemen. Maar deze tekortkomingen liggen eerder aan de specifieke Nederlandse zorghistorie en zorgcultuur dan aan het Nederlandse zorgstelsel. Ik haast me eraan toe te voegen dat die specifieke Nederlandse zorgcultuur ook grote voordelen heeft. Een treffende illustratie hiervan is de verzuchting van een Nederlandse huisarts die in Frankrijk was gaan werken: 'als arts word je niet serieus genomen als je niet heel veel medicijnen voorschrijft, liefst antibiotica' (NRC, 28 februari 2015).

Een recente inventarisatie van bezuinigingsopties in de zorg (de eerder genoemde Brede Maatschappelijke Heroverwegingen) ziet dan ook weinig heil in een stelselherziening. De enige 'stelseloptie' die in het rapport genoemd wordt (naast afschaffing van het hinderpaalcriterium), is overheveling van de ouderenzorg naar de Zvw of de WMO. Dit zou volgens de opstellers van het rapport jaarlijks 360 miljoen euro opleveren. Grotere stelselherzieningen blijven in het rapport onbesproken. Het rapport bevat weliswaar een tabel waarin 'versterken van gereguleerde concurrentie' wordt vergeleken met versterken van 'gereguleerde samenwerking', maar in beide scenario's gaat het vooral om hogere eigen bijdragen en pakketverkleining.

Dit is niet de plaats om de voor- en nadelen van een meer fundamentele stelselwijziging te bespreken, zoals een nationaal zorgfonds naar het voorbeeld van de Engelse NHS of het

Amerikaanse Medicaire. Een dergelijke analyse is ook weinig urgent, want ik verwacht niet dat een fundamentele stelselwijziging de komende jaren aan de orde is. Marktwerving in de zorg is weliswaar niet populair, maar dat was altijd al zo. Bovendien heeft de zorg op dit moment wel wat anders aan haar hoofd dan een stelselherziening. En ook zonder Covid-19 zou het draagvlak voor een stelselherziening op dit moment klein zijn. Dat kan veranderen, bijvoorbeeld als blijkt dat het huidige stelsel voortgaande specialisatie en taakverdeling binnen de tweede lijn en tussen de eerste en tweede lijn ernstig in de weg staat, waardoor efficiënte allocatie van patiënten wordt belemmerd en waardoor 'de juiste zorg op de juiste plaats' niet van de grond komt. Maar die conclusie kunnen we nu nog niet trekken.

9 Conclusies

In 2003, aan de vooravond van invoering van het huidige zorgstelsel, noemden we in ons rapport *Zorg voor Concurrentie* een reeks maatregelen waarvan we dachten dat ze noodzakelijk waren om het stelsel te laten werken. Twee van de volgens ons belangrijkste maatregelen, op het terrein van ziekenhuisfusies en kwaliteitsinformatie voor de patiënt, zijn echter niet genomen. Stel dat onze analyse klopte. Dan zou je verwachten dat het 'perspectief op zorg die zowel kosteneffectief als toegankelijk is' waar het rapport zo optimistisch van repte, niet dichterbij is gekomen. Maar het is ook denkbaar dat onze analyse op sommige punten niet klopte en dat niet alle maatregelen waarvoor we pleitten noodzakelijk waren om het stelsel te laten werken.

Om met het laatste te beginnen: alles overziend kom ik tot de conclusie dat onze analyse waarschijnlijk niet correct was waar het gaat om de verdeling van de onderhandelingsmacht tussen zorgaanbieders en zorgverzekeraars. Ondanks de verdere concentratie in de ziekenhuiszorg is nauwelijks sprake geweest van prijsstijgingen, in ieder geval niet na de invoering van de kostenbeheersingsmaatregelen in 2012 (hoofdpijnenakkoorden en het macro-beheersinstrument). Het lijkt erop dat de onderhandelingspositie van zorgverzekeraars, mogelijk dankzij die maatregelen, op dit moment sterk genoeg is.

Achteraf denk ik ook dat we te weinig oog hadden voor de voordelen van verdere schaalvergroting in de ziekenhuiszorg.⁹ Alle succesvolle buitenlandse zorgorganisaties, zoals bijvoorbeeld Kaiser Permanente, Intermountain en Geisinger in de Verenigde Staten zijn vele malen groter dan het grootste Nederlandse ziekenhuis. Grote investeringen in ICT vormen een gemeenschappelijk kenmerk van alle succesvolle zorgorganisaties, en alleen bij verdere schaalvergroting zijn dergelijke investeringen rendabel. In de woorden van David Cutler: "In this sense, health care is no different from the rest of the economy. In virtually every industry, the revolution in information technology has led to firms increasing in size." (Cutler, 2014, p. 91). De veelgehoorde bewering dat fusies niet hebben geleid tot betere kwaliteit is ook veel te stellig. In een onderzoek in opdracht van de ACM concludeerde ik

⁹ Van Hulst en Blank (2017) betogen dat Nederlandse ziekenhuizen al voorbij de optimale schaal zijn, maar op hun aanpak is veel af te dingen, zie hiervoor de reactie van Jan Peter Heida en mijzelf (2017).

met een aantal andere onderzoekers dat ziekenhuisfusies niet *aantoonbaar* tot betere kwaliteit leiden (Batterink et al., 2016). Dat we dat niet konden aantonen kan ook liggen aan het ontbreken van goede kwaliteitsindicatoren.

Onze analyse was waarschijnlijk ook niet correct waar het gaat om bruikbare kwaliteitsinformatie voor de patiënt, en wel om twee redenen. Allereerst is inmiddels wel duidelijk dat dit doel eenvoudigweg niethaalbaar was. Als we dit toen hadden gesignaleerd, had dat wellicht tientallen zo niet honderden miljoen euro's aan publiek geld uitgespaard die in nutteloze kwaliteitsindicatoren zijn gestoken. In de tweede plaats zijn er andere mechanismen die de kwaliteit van de zorg tot op zekere hoogte borgen, waaronder een prikkel tot kostenbeheersing die soms resulteert in kwaliteitsverbetering en spiegelinformatie voor artsen in combinatie met intrinsieke motivatie die grote kwaliteitsverbeteringen heeft opgeleverd.

Onze analyse was misschien wel correct waar het de zwakke onderhandelingspositie van zorgverzekeraars betrof. Dat dit niet heeft geleid tot een prijsexplosie is te verklaren uit het feit dat het huidige stelsel sterk afwijkt van het stelsel dat de auteurs van Zorg voor Concurrentie voor ogen hadden. Want naast geregleerde concurrentie (waar het rapport over ging, en de term waarmee het huidige stelsel nog steeds vaak wordt omschreven) is sinds ruwweg 2012 sprake van 'gedelegeerde budgettering', waarbij zorgverzekeraars een door de overheid vastgesteld budget verdelen over zorgaanbieders, daarbij ondersteund door hoofdlijnenakkoorden met als stok achter de deur het macrobeheersinstrumenten het dreigement aan het adres van zorgverzekeraars dat zij hun *license to operate* verliezen als ze onvoldoende werk maken van uitgavenverlaging. Dit stelsel van geregleerde concurrentie cum gedelegeerde budgettering kan wellicht wél werken bij markten die zo geconcentreerd zijn dat geregleerde concurrentie alleen zou resulteren in veel grotere uitgavenstijgingen dan we sinds 2012 hebben gezien in de medisch specialistische zorg.

Ons rapport bevatte geen analyse van de politieke economie van stelselherziening. Wellicht hadden we kunnen weten dat de 'depolitisering' die het nieuwe stelsel leek te behelzen niet mogelijk was, en dat stijgende zorguitgaven zouden leiden tot politiek ingrijpen. Maar wat zou de toegevoegde waarde zijn geweest als we dit wél zouden hebben meegenomen? Hadden we om deze reden moeten afraden om het stelsel in te voeren? Dat zou veel te stellig zijn geweest, want zoals gezegd, het stelsel functioneert in veel opzichten prima. We hadden wellicht wél kunnen weten dat uitgavenstijgingen zouden leiden tot aanvullende maatregelen. Die maatregelen zijn er inderdaad gekomen, en ze lijken effectief te zijn. Maar ik heb niet de pretentie dat we die maatregelen (hoofdlijnenakkoorden en macro-beheersinstrument) indertijd hadden kunnen bedenken, laat staan dat we de effectiviteit ervan hadden kunnen voorspellen.

Auteur

Marc Pomp (e-mail: info@marcpomp.nl) is zelfstandig gezondheidseconoom.

Literatuur

- Autoriteit Consument & Markt (ACM), Prijs- en volume-effecten van ziekenhuisfusies – Onderzoek naar de effecten van ziekenhuisfusies 2007-- 2014.
- Batterink M, J. Reitsma, L. Bakker, M. Pomp en R. Plu, 2016, R. Ziekenhuisfusies en kwaliteit van zorg Barneveld: Significant.
- Berden, C., R. Croes, R. Kemp, M. Mikkers, R. van der Noll, V. Shestalova en J. Svitak, J., 2019, Hospital Competition in the Netherlands: An Empirical Investigation (No. 2019-018), Tilburg University, Center for Economic Research.
- Boston Consulting Group, 2011, Zorg voor Waarde,
- CBS, 2020, Prijs- en volumeontwikkelingen in de medisch specialistische zorg in 2013-2017.
- CPB, 2020, Evaluatie programma's Beatrixziekenhuis en Bernhoven.
- Cutler, 2014, David, *The Quality Cure*, University of California Press.
- Daysal, N.M., M. Trandafir en R. van Ewijk, 2015, Saving lives at birth: The impact of home births on infant outcomes, *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 7(3): 28-50.
- Duijmelinck, D.M.I.D. en V. van de WPM, 2015, Hoge vergoeding niet-gecontracteerde zorg belemmert zorginkoop, *ESB*, vol. 100(4717): 532-4.
- Dulmen, S. van, N. Stadhouders, G. Westert, E. Wackers en P. Jeurissen, 2020, Op weg naar hoge kwaliteit en lage kosten in de medisch specialistische zorg, IQ Healthcare 2020.
- Govaert, J.A. et al., 2016, Nationwide outcomes measurement in colorectal cancer surgery: improving quality and reducing costs, *Journal of the American College of Surgeons*, vol. 222(1): 19-29.
- Haas, J. de, J-P Heida en T. Stoop, 2020, Concentratie van complexe ingrepen kan meer dan 200 sterftegevallen vermijden, SiRM.
- Hulst, B. van, en J. Blank, 2017, Nederlandse ziekenhuizen te groot voor verdere schaalvoordelen. *ESB*, vol. 102(4749): 226-228.
- Jong, L.A. de, M. Koops, J.J. Gout-Zwart, M.J. Beinema, M.E.W. emels, M.J. Postma en J.R.B.J. Brouwers, 2018. Trends in direct oral anticoagulant (DOAC) use: health benefits and patient preference, *Neth J Med*, vol. 76(10): 426-430.
- Kolfschoten, F. van, 2016, Het Jaar van de Transparantie, NtvG 13-07-2016.
- Kolstad, J.T., 2013, Information and quality when motivation is intrinsic: Evidence from surgeon report cards, *American Economic Review*, vol. 103(7): 2875-2910.
- McWilliams, J.M., L.A. Hatfield, B.E. Landon, P. Hamed en M.E. Chernew, 2018,. Medicare spending after 3 years of the Medicare Shared Savings Program, *New England Journal of Medicine*, vol. 379(12): 1139-1149.
- Moriya, A.O., W.B. Vogt en M. Gaynor, 2010,, Hospital prices and market structure in the hospital and insurance industries., *Health Economics Policy & Law*, vol. 5: 459.
- Pomp, M. en J.P. Heida, Reactie: Conclusie over optimale schaal ziekenhuizen kan niet worden getrokken, *ESB*, vol. 102(4756): 603-4.
- Schut, E., R. van Kleef en W. van de Ven, 2014, Zorgstelsel spoort nog onvoldoende aan tot goede kwaliteit, : 326-329.
- Varkevisser, M., 2019, Hand in hand: op zoek naar de juiste balans tussen marktwerking en overheidsingrijpen in de gezondheidszorg, *TPedigitaal*, vol. 13(1): 1-14.
- Zorginstituut, Verbetersignalement Osteoporose, 2020.

Een politieke economie van het Europees emissiehandel systeem: instituties en discursieve macht

Aviel Verbruggen

Twintig jaar aanmodderen met koolstofemissiehandel heeft niet bijgedragen aan het vermijden van onomkeerbare klimaatverandering. Politiek-economische doorlichting verklaart hoe de fossiele energie-industrie het EU ETS gebruikt als façade om 'Gewoon Voortdoen' door de industrie te verlengen. De koolstofprijs, als ultiem symbool van succesvolle marktwerking in het neoklassieke Cap & Trade-narratief, houdt de façade overeind. De discursieve macht van de architecten en behouders van het EU ETS blijft uitzonderlijk sterk om emissiehandel tot 2030 te kunnen verlengen. Dit bevordert geenszins een doeltreffend, doelmatig, en rechtvaardiger klimaatbeleid.¹

1 Belang van het onderwerp

Antropogene klimaatverandering is de belangrijkste politiek-economische uitdaging voor de mensheid. We stevenen af op onomkeerbaar klimaatverlies (Stern 2006; IPCC 2018). De belangrijkste politiek-economische opdracht is effectief, efficiënt en eerlijk klimaatbeleid, als koepel van beleid op vele domeinen, zoals energie, technologie, industrie, onderzoek, onderwijs, wonen, transport, e.d. De transitie, nu al meer geduid als transformatie, van de samenleving naar productie en consumptie zonder uitstoot van broeikasgassen, staat op de agenda sinds 1992 (UN 1992), maar krijgt moeilijk vorm. Wel wordt de doelstelling van nul emissies van broeikasgassen (hier afgekort als [Ce = 0]) elke dag dringender, ook op scherp gesteld door een groeiend klimaatactivisme van Youth4Climate, Extinction Rebellion, Hambacher Wald protest, e.d.

Het neoklassieke discours oefent onmiskenbaar een grote invloed uit op het klimaatbeleid. COP3 in Kyoto (1997) plaatste handel in rechten voor uitstoot van broeikasgassen (BKG) aan de beleidstop. De Europese Unie (EU) heeft zich na Kyoto ontpopt als voornaamste aanhanger en verdediger van de handel in emissierechten (EC 2000). Het Europese emissiehandelsysteem (EU ETS) werd zowel hoeksteen als vlaggenschip van het Europees klimaatbeleid. Het ETS is op een voetstuk geplaatst, en lijkt vandaag de dag onaantastbaar voor fundamenteel kritisch onderzoek.

Mij kon het eerste ETS-ontwerp al niet bekoren vanwege de regressieve financiële impact, aangekondigd door de gratis rechtentoe wijzing aan de grote vervuilers en vanwege het

¹ Deze tekst is een extract (geen samenvatting) uit het boek 'Pricing Carbon Emissions: Economic Reality and Utopia' (verschijnt kortelings bij Routledge). Omdat deze bijdrage te kort is voor uitvoerige argumentatie is verwijzing naar dit boek nodig.

verlies aan kostbare tijd: “De tijd verloren met de verhandelbare emissierechten te bestuderen, organiseren, opvolgen en - naar onze verwachting - uiteindelijk opgeven van het instrument, is ongemeen kostbaar” (Verbruggen 2003: 24). In lessen en lezingen vroeg ik aanhoudend aandacht voor een fundamenteel kritische kijk (Verbruggen 2008, 2013), maar vergeefs. Sinds 2018 is de invloed van neoklassiek denken op het klimaatbeleid het hoofdthema van mijn onderzoek. Bedoeling is het EU ETS geheel door te lichten en te evalueren (Verbruggen 2020).

2 Benadering van het onderwerp

Politieke economie is de meest geschikte lens om het klimaatbeleid te onderzoeken, in het bijzonder de economische instrumenten die dit beleid sterk kleuren. De korte omschrijving “politieke economie is de studie van rationele beslissingen in een context van politieke en economische instituties” (Banks en Hanushek 1997) is een nuttige leidraad. Politieke economie als een studie van ijsbergen is een toepasselijke metafoor: 10% van het gebeuren is zichtbaar, 90% speelt zich af onder de waterlijn. Om te begrijpen wat onder de waterlijn gebeurt, is duikervaring nuttig. Vijftig jaar maatschappelijk, technisch en economisch werk op niveaus van de vloer tot de top, leert hoe macht functioneert (Verbruggen 2014). Dit heeft ook invloed op de uitgevoerde studie. Daarom begint de titel van deze bijdrage met “Een politieke economie”, want ze is mede ontwikkeld door een beladen loopbaan van onafhankelijke, niet-neutrale wetenschapper. De ernst van de klimaattoestand en het falende klimaatbeleid dwingen achter de façade te kijken en de werkelijkheid te zien.

Politieke wetenschappers hebben de handel in emissierechten kritisch tegen het licht gehouden, bijvoorbeeld Lohmann (2006), Pearse en Böhm (2014), Coelho (2015), Bryant (2016), Rabe (2018), e.a. Hun stem woog nog niet voldoende op tegen de massale stroom van economische literatuur, inclusief van ecologische economen, die de almacht van de uniforme koolstofprijzen van emissiehandel toejuicht, bijvoorbeeld Ellerman et al. (2010), Gollier en Tirole (2015), Baranzini et al. (2017), Van den Bergh et al. (2018), e.d. Enkele economen leverden kritische analyses, zoals Bromley (1990), Spash (2010), maar zonder invloed op het beleid. NGOs hebben het gebrekkig functioneren en de uitblijvende resultaten van het EU ETS dik in de verf gezet, zoals CE Delft (2016), CAN (2018), Sandbag (Luta 2014), maar vonden niet alle lagen en draden voor de ontrafeling van het systeem. In de grote hoeveelheid literatuur is alles te vinden, van ETS hagiografie tot algehele verwerping ervan. Het vlaggenschip van het EU klimaatbeleid blijft dobberen.

Laat mij duidelijk kleur bekennen na bijna twintig jaar het EU ETS in het oog te houden, waarvan de laatste drie jaar intensieve studie: ik hoop dat dit onderzoek bijdraagt aan het snelle en definitieve einde van het EU ETS, omdat nog eens tien jaar ‘Gewoon Voortdoen’² in de industrie niet strookt met de existentiële opgave van het snel tegengaan van

² Gewoon Voortdoen is de vertaling van Business-as-Usual. Het verschilt van ‘niets doen’.

klimaatverandering. ‘Gewoon Voortdoen’ plukt slechts het laaghangend fruit en implementeert autonome innovaties voor emissiereducties, maar verschuift de dwingende doelstelling [Ce=0] naar een verre toekomst.

Het fundamentele probleem zit in de onaantastbaar voorgestelde economische instrumenten: een wereldwijde uniforme koolstofprijs (heffing) of handel in emissierechten, waarbij het EU ETS als lichtend voorbeeld geldt (Cramton et al. 2015). Met respect voor en gebruik van de gangbare economische theorie, kom ik in Verbruggen (2020) tot de volgende bevindingen:

- Correcte mathematische theorema's zijn geen bewijs dat een theoretische constructie geldig bruikbaar is in alle omstandigheden en voor heterogene zaken, waar de regel van Aristoteles moet gelden om discriminaties te vermijden: “Behandel gelijke zaken gelijk, verschillende zaken verschillend”.
- Diversiteit diskwalificeert een mondiaal uniforme koolstofprijs als effectief instrument voor klimaatbeleid (Verbruggen en Brauers 2020; hoofdstuk 2 in Verbruggen 2020). Dit is ook zo als emissiehandel wordt toegepast op heterogene activiteiten (zoals verschillende industriële sectoren). Neoklassiek denken over diversiteit is dubbelzinnig: met diversiteit houdt het geen rekening bij de ontwikkeling van instrumenten, terwijl de beloofde efficiëntie winsten evenredig zijn met de graad van diversiteit in het gedekte beleidsveld.
- Het aanjagen van technologische innovatie via steeds stijgende koolstofprijzen is op papier mooi aan te tonen, maar werkt niet in de realiteit van een neoliberale industriële samenleving. Toonaangevende bedrijven willen hun miljarden niet besteden aan stortingen in de staatskas, noch aan aankopen van emissierechten, noch aan R&D zonder perspectief op grote winsten in hun afzetmarkten, doch willen subsidies voor de reductie van hun koolstofuitstoot. Het EU ETS bracht weinig innovatie, onvoldoende om een [Ce=0] toekomst naderbij te brengen (Kemp en Pontoglio 2011; Löfgren et al. 2013; Calel en Dechezleprêtre 2016).³
- Het EU ETS verstrekke gratis emissierechten aan praktisch alle uitstoot in fase 1 [2005-2007] en in fase 2 [2008-2012], waarbij fase 2 eindigde met een overschot van meer dan twee miljard emissierechten. Hahn en Stavins (2011) willen bewijzen dat gratis toewijzing geen impact heeft op de efficiëntie van het ETS door een zogenaamde “onafhankelijkheid eigenschap”, steunend op een hypothetische mathematische verhandeling van Montgomery (1972). De neoklassieke gemeenschap die het EU ETS verdedigt, aanvaardt het irrealistisch karakter van de ‘eigenschap’ (bijvoorbeeld

³ Dat het EU ETS geen diepgaande innovatie inzake CO₂-reductie induceerde, toont de praktijk van elektriciteit multinationals die gedurende fase 2 en 3 [2008-2020] van het EU ETS drie grote kolencentrales in Nederland bouwen. Het oogsten van elektriciteit uit windstromen en lichtgolven is door Duitse en Deense politici, creatieve ondernemers, huishoudens, landbouwers, coöperatieven, e.d. tot rijpheid gebracht in 2008 en is sinds 2018 structureel goedkoper dan alle andere vormen van elektriciteitsopwekking (IRENA, 2020). Dit gebeurde met behulp van een goed doordacht financieel mechanisme dat de diversiteit van de verschillende technieken en toepassingen respecteerde (Verbruggen en Lauber 2009), maar door economen werd afgewezen om voorrang te geven aan het EU ETS (Fronzel et al. 2010; Böhringer et al. 2014; Schmalensee en Stavins 2017).

Löfgren et al. 2018). De stelling dat het gratis toewijzen van praktisch alle nodige emissierechten aan de industriële bedrijven geen impact zou hebben op de efficiëntie van de emissiereductie, is in de praktijk niet aangetoond. Het is alsof een autoliefhebber zich een zuinige wagen zou aanschaffen omdat het benzinegebruik na Kerstmis €5 per liter kost, nadat alle benzine van 1 januari tot Kerstmis gratis is. De stelling impliceert dat een prijs enkel toegepast op het franje van een marktvolume dezelfde resultaten levert als de marginale kostprijs toegepast op het gehele marktvolume. Dit is in strijd met de betekenis van marginale kosten prijszetting (Verbruggen 2020: hoofdstuk 6 en annex E). Hier geldt de metafoor van 'hond kwispelt staart' (marginale kostprijs) naar 'staart kwispelt hond' (franje prijs).

Mijn kritiek op het economische instrumentarium voor klimaatbeleid gebruikt economische analyse om disfunctionele toepassingen van theoretisch gangbare mechanismen te duiden. Het is een oefening in het weggooien van het vuile badwater met redding van het kind. Economische inzichten en theorie zijn uiterst belangrijk voor het behoud van de gemeenschapsgoederen (Ostrom 1990), zoals: eigenbelang is de zwaartekracht van industriële samenlevingen (houdt de dingen op orde, maar moet voortdurend worden overwonnen om hogere doelen te bereiken); rationeel omgaan met economische middelen brengt meer welvaart; markten zijn geschikte instituties om vraag en aanbod af te stemmen. Maar markten hebben continu toezicht en onderhoud nodig om goed te functioneren, en zijn niet geschikt voor publieke en gemene goederen en diensten. Het creëren van artificiële markten is moeilijk, zoals ook prijszetting voor publieke goederen en diensten (Arrow 1974). Heffingen en verhandelbare vergunningen zijn toepasbare instrumenten, indien voldoende specifiek ontworpen voor een gegeven vraagstuk in een gegeven context. Specificiteit staat lijnrecht tegenover de uniformiteit van een mondiale (of Europese) heffing en een grootschalige handel in uitstootrechten die heterogene emissiebronnen beslaan. Deze laatste presteren enkel goed op papier, niet in de praktijk (Verbruggen en Brauers 2020).

Politieke analyse levert zware kritiek op het EU ETS, maar lijkt het systeem niet te deren. De kritiek wordt overstemd door neoklassieke economische theorie. Ontrafeling van belangrijke componenten en aspecten van de theorie en haar toepassing in emissiehandel is nodig om de economische kant van de politieke economie te funderen. Voor we de beleidsarena betreden (sectie 6), verkennen we vooraf de betrokken instituties en actoren (sectie 3). We identificeren de grote ondernemingen in energie en industrie als de meest cruciale stakeholders, zodat hun agenda nadere aandacht verdient (sectie 4). De typering van hoe ze als stakeholders het beleidsveld benaderen en bepalen, vergt het nieuwe begrip 'stakeholder masterminding' (sectie 5). Stakeholder masterminding beoefent strategische discursieve macht centraal in het web van en rond het EU ETS (sectie 6). Deze macht is nodig om de diepe kloof tussen het neoklassieke verhaal van Cap & Trade en de feitelijke beleidsvoering toe te dekken (sectie 7). Sectie 8 sluit af met enkele beschouwingen.

3 Actoren in en rond het ETS

Een politiek economische benadering begint met een inventarisatie van de relevante instituties en actoren in en rond het EU ETS (figuur 1). De middelste kolom vermeldt de hoofdactoren: bovenaan, de transnationale energiebedrijven, voornamelijk uit de olie- en gassector en producenten van elektriciteit; onderaan, enkele Europese instellingen, met de Europese Commissie (EC) centraal. Deze actoren hebben het EU ETS vormgegeven en voortdurend aangepast (Meckling 2011; EC 2003; EC 2012; EU 2018).

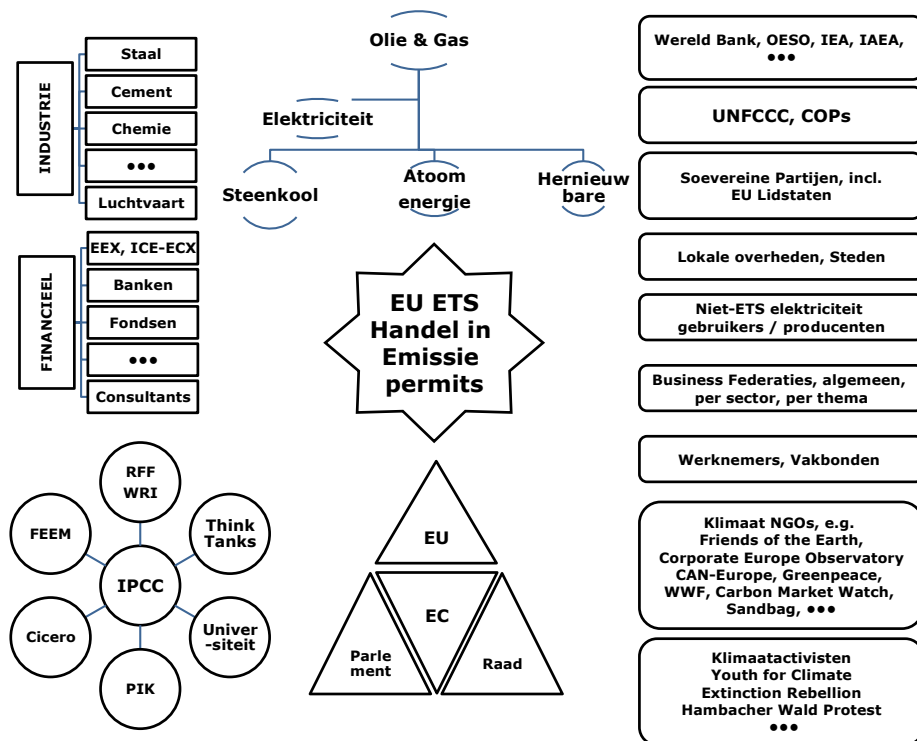
Linksboven vermeldt industriële sectoren die tot het EU ETS behoren, met luchtvaart als laatste toevoeging. De financiële sector was actief in de eerste fases van het ETS, maar gaandeweg sloten veel banken hun 'klimaatdesk', hoewel de EU aan de uitstootrechten de status van financieel product heeft toegekend na omvangrijke fraudezaken in de jaren 2008-2010. Frankrijk sloot toen ook het BlueNextplatform, zodat de transacties via EEX (Leipzig) en ICE-ECX (Londen) verlopen.

Linksonder vermeldt het IPCC als as van de kennis en EU ETS promotoren, omdat deze organisatie de beschikbare kennis verwerkt en vanuit een gezaghebbende positie verkondigt. Deskundigen van energiebedrijven zijn actief begaan met IPCC, bijvoorbeeld M. Jefferson (Shell) in AR3, en B. Flannery (Exxon) in AR4. Denktanks, universiteiten, en kenniscentra gericht op klimaatbeleid en economische beleidsinstrumenten produceren publicaties benut door IPCC.

De negen luiken in de rechterkolom bevatten actoren die weliswaar minder actief betrokken zijn bij ETS, maar niet zonder belang. Internationale instellingen als de Wereldbank (World Bank 2019) en OESO verkondigen handel in emissierechten als superieur instrument. UNFCCC COP3 (Kyoto 1997) heeft de 'bekering' van de EC tot 'Cap & Trade' mede bewerkstelligd. COP21 (Parijs 2015, overeenkomst Art.6) houdt internationale emissiehandel de hand boven het hoofd. De EU lidstaten vervullen nu een tweederangs rol in het gratis toekennen en veilen van rechten. Lokale overheden en steden zijn niet direct bij het EU ETS betrokken, maar ontplooiën initiatieven die de werking van het ETS beïnvloeden (zoals de uitbouw van decentrale opwekking van elektriciteit). Europese niet-ETS klanten van grote elektriciteitsbedrijven met kolen- en gascentrales betalen via de stroomfactuur voor ETS-rechten. De veilingopbrengsten komen in de schatkist van de lidstaten, die hiermee de ETS bedrijven op hun grondgebied compensaties kunnen betalen voor de verhoogde elektriciteitsprijs (Marcu et al. 2019). De bedrijfsfederaties nemen verschillende posities in t.a.v. het ETS, al naar gelang hun belangen. Werknemers en vakbonden zijn in vele gevallen bezorgd over het verdwijnen van werkgelegenheid als koolstofintensieve activiteiten verdwijnen. Het spectrum van NGOs bevat organisaties die het ETS geheel verwerpen als ongeschikt voor klimaatbeleid (Friends of the Earth Europe (2013), Corporate Europe Observatory), en andere die het hard kritiseren, maar willen verbeteren (CAN-Europe, WWF, Carbon Market Watch, Sandbag, ...). Klimaatactivisten tonen over het algemeen minder belangstelling voor het

ETS, maar hun indirecte impact is groot door het eisen van doeltreffende ingrepen, zoals de uitfasering van kolen voor de productie van elektriciteit.

Figuur 1 Actoren in het EU ETS en in het bredere klimaatbeleid



4 De agenda van de gereguleerde ondernemingen

Tijdens de conceptie van het EU ETS rond de eeuwwisseling waren de signalen van klimaatverandering minder doorgedrongen in de brede samenleving dan vandaag. Wel was in mei 1992 het mondiale klimaatverdrag goedgekeurd, dat formele kracht kreeg vanaf 21 maart 1994 (www.unfccc.int). Transnationale ondernemingen die investeren in kapitaalgoederen met lange levensduur, hanteren een planningshorizon van 40 jaar of langer. In 1994 viel een [Ce = 0] toekomst niet langer te negeren, noch de verschillende impact ervan voor de economische sectoren (Goulder en Schneider 1999).

Drie clusters van energie-intensieve bedrijven vormden een triumviraat voor de verdediging van hun gedeelde belangen, zijnde: bovengemiddelde financiële winsten (Volberda et al. 2011), geen heffingen, ook niet op koolstofuitstoot (Meckling 2011), uitstel

van investeringen in koolstofvrije oplossingen, samengevat: 'Gewoon Voortdoen' (Green 2016).

Voor de cluster van ondernemingen handelend in fossiele brandstoffen betekent [$C_e = 0$] een meer dan 4/5^e marktverlies als aardolie, gas en kolen enkel nog als materialen worden gebruikt. BP, Shell, e.d. verliezen zwaar door een fors dalende verkoop van koolwaterstoffen. Om hun winsten te vrijwaren, bestrijden ze heffingen op ieder gebruik ervan, en ontvangen ze liever subsidies (Coady et al. 2019).

Voor producenten van elektriciteit brengt [$C_e = 0$] kansen en bedreigingen. Maximale elektrificatie is een essentieel onderdeel van de energie-technologie transformatie. Overcapaciteit in centrales was een gevolg van efficiënter elektriciteitsgebruik en de nieuwe eenheidsmarkt in elektriciteit (EC 1997). [$C_e = 0$] bedreigt de toekomst van kolen en gas centrales, en stimuleert waterkracht en atoomenergie. Rond de eeuwwisseling vergde de Europese interne markt veel beleidsaandacht van de elektriciteitsbedrijven, maar ze volgden ook het klimaatbeleid. De verweving van de bedrijven met hun nationale overheden werd losser, en meer aandacht ging naar Brussel waar energie- en milieuriichtlijnen worden voorbereid. Sommige actieve leden van EURELECTRIC bezitten veel ervaring en expertise in het omgaan met overheden en beïnvloeden van beleidsprocessen. Ze ageren strategisch proactief in het ontwikkelen van de voor hen geschikte controlestructuur over hun activiteiten. Het in 1955 opgerichte Belgische Controlecomité voor Elektriciteit is een leerrijk voorbeeld van hoe zelfcontrole door de gecontroleerde partij wordt geconstrueerd en langdurig (tot het jaar 2000) bleef functioneren (Verbruggen 2020: sectie 7.3.3).

De cluster van industriële ondernemingen is zeer heterogeen samengesteld. De verschillende sectoren vinden elkaar in federaties voor algemene thema's, maar vakspecialistisch spreken ze enkel met sectorgenoten, concurrent-collega's. Op milieuvlak zijn de meeste bedrijven vertrouwd met regulering via vergunningen waar met de overheden een *modus vivendi* is ontwikkeld. In de beginfase van het ETS stonden vele bedrijven en sectoren wantrouwig en weigerachtig t.a.v. dit nieuwe instrument. Wanneer duidelijk werd dat het ETS geen extra kosten meebrengt, maar zelfs mogelijkheden van winst-maken, veranderde de houding van de top van de bedrijven begaan met financiële resultaten. De klimaatbevoegdheid verschoof van technici deskundig in milieuverbetering en innovatie, naar staf die emissierechten als financiële producten verhandelen. In een CHEMVISION-conferentie (4 december 2008) stemden meer dan 95% van de circa 120 aanwezige stafmedewerkers uit de Nederlandse en Vlaamse chemische sector akkoord met de stellingen (1) Het EU ETS is schaduwboxen, want lekkend, gebrekkig, en ineffectief, en (2) Het ETS redden is een illusie. Omwille van het 'Gewoon Voortdoen' stemden kaderleden uit het algemeen beheer tegen.

Rond de eeuwwisseling legden bedrijven gespecialiseerd in de levering van koolstofvrije technieken en oplossingen weinig gewicht in de schaal.

BP en Shell fungeerden als toonzetters bij de creatie van het EU ETS (CEO 2009; Meckling 2011). Het ETS moet én ongevaarlijk zijn voor de ‘Gewoon Voordoen’ activiteiten en plannen van ondernemingen, én gedekt door de vlag van superieur beleidsinstrument om de UNFCCC-verbintenissen na te komen. Mee de pen houden van de initiële tekst is het meest doeltreffend en doelmatig voor wie beleid beïnvloedt. Zeker als vooraf de beleidstafel is geruimd van voorstellen over energie en koolstof heffingen, en geboend door de COP3 beslissingen (Kyoto 1997). Het EU ETS vlaggenschip werd geschetst. Een hooggeplaatste EU ambtenaar (EC 2000: 5) als kapitein is het zichtbare bewijs dat de constructie door een publieke overheid is bezegeld. Zoals in de scheepvaart, blijven de reders veilig aan land om te commanderen en de winsten te incasseren.

5 Stakeholder Masterminding (SM)

Stakeholder Masterminding is een nieuw gemunt begrip voor de beschrijving van de verschijnselen vastgesteld in het ontstaan en de levensloop van het EU ETS. Grootschalige ondernemingen volgen overheidsbeleid van nabij, al was het maar om “regulering risico’s” in te schatten en op te vangen. Effectiever en efficiënter is deze risico’s te voorkomen door beïnvloeding van het beleidsproces (lobbying), of beter door ‘verovering’ van de overheidsregulator (Stigler 1971). SM is nog een verdere stap om specifieke zaken van hoog maatschappelijk belang met mogelijks grote impact op de eigen belangen te benaderen en beïnvloeden. In de organisatie van belangrijke beleidszaken houden ondernemingen, meestal een coalitie van ondernemingen, conceptueel en pragmatisch de touwtjes in handen. Privébelangen gaan boven het publieke belang: formeel gecontroleerde partijen controleren zichzelf. Dit overschrijdt de grenzen van democratische machtsverdeling en gebeurt derhalve onder de waterlijn, onzichtbaar voor de meesten.

SM hult zich in de mantel van participatie. Diverse groepen, geïnteresseerd in de zaak, mogen participeren: sommige in de kern, vele in de buitenbaan van de beslissingsorganen. De formele regels van representatieve besluitvorming worden uitgebreid met informele regels gebaseerd op de inbreng van deelnemers, zoals kennis van de zaak, omvang en gewicht van hun netwerken; inzetbare middelen zoals geld, infrastructuur, stafleden, probleemoplossende capaciteit, ...).

Van groot belang voor SM is de creatie en controle van een verhaal waaruit macht en legitimiteit voortkomt (Fuchs 2007: 146-153). SM bezit aanzienlijke voordelen voor de toonaangevende participanten van het triumviraat (sectie 4), zoals:

- Ze nemen deel aan de ‘comitologie’-bijeenkomsten van experts die de details van de EU wetgeving regelen (EC 2003 art.23; Peeters 2008; Lundy 2017).
- Ze kunnen ongemerkt politici en administratie aanvullen en conceptueel en pragmatisch vervangen in aspecten van hoog belang voor de ondernemingen.

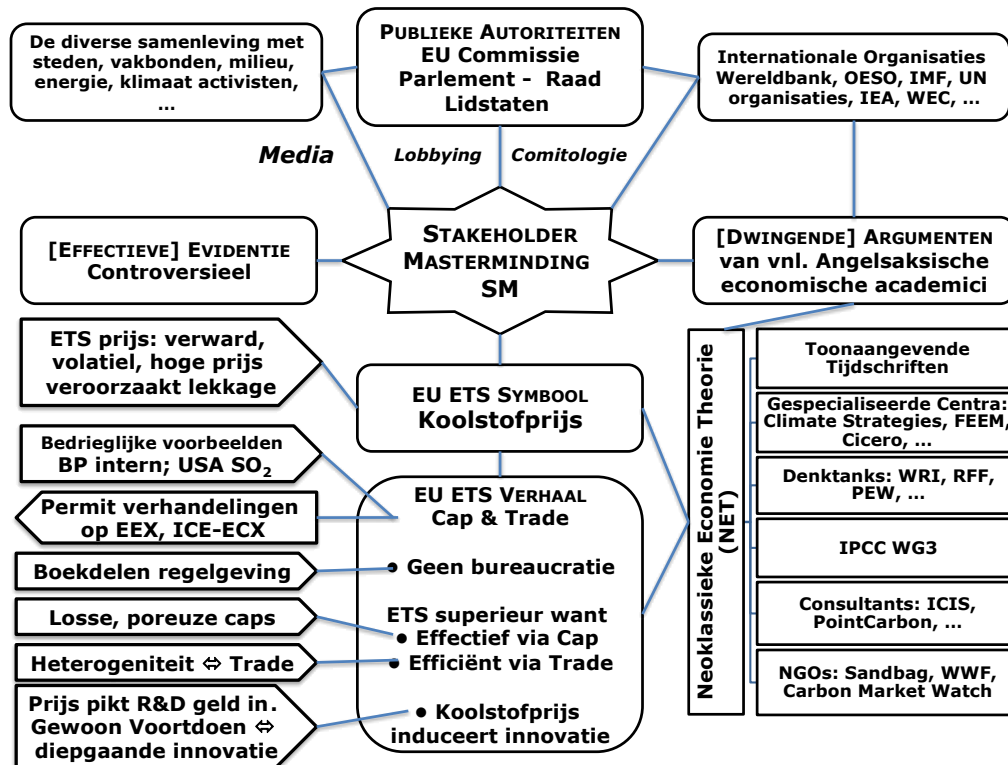
- Dergelijke machtsuitoefening is ad hoc, tijdelijk zonder formeel gedoe, en dus zonder verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid.
- Het miljoenenbudget van de ondernemingen voor de lobby wordt doeltreffend en doelmatig besteed.
- De machtsuitoefening is onzichtbaar, een essentiële eigenschap voor het voortbestaan van het ETS dat beweert water en vuur te kunnen verzoenen: enerzijds het 'Gewoon Voortdoen' van het triumviraat beschermen tegen verstorende regulering; anderzijds, een façade optrekken en in stand houden van superieur beleid instrument met het afwenden van gevaarlijke kritiek.

In de driekwart eeuw sinds WOII, veranderden machtige ondernemingen van rol en outfit voor het sturen van publieke zaken. In de EU-landen zijn drie overlappende vormen te onderscheiden [bloei perioden]: technocratische sturing [1945-1980], controversieel debat [1970-1995], stakeholder masterminding (SM) [1985-2020]. Afhankelijk van de alertheid van de burgers en de vitaliteit van de democratische instellingen, confronteert controversieel debat de zichtbare macht van de technocratie en de onzichtbare macht van SM.

De uitdaging voor de toonaangevende promotoren van het EU ETS was de creatie en het behoud van een geloofwaardig verhaal over emissiehandel als effectief, efficiënt, rechtvaardig en administratief eenvoudig instrument. Om de diepe kloof tussen woorden en feiten te verbergen, is het verhaal hermetisch, zonder te vervallen in steriel dogmatisme maar openstaand voor verbeeldende deliberatie. In de bredere coalitie die BP en Shell vormden om koolstof emissiehandel aanvaard te krijgen vervulde Environmental Defense de rol van onontbeerlijke NGO (Meckling 2011). Het vergt een doordachte, evenwichtige plot om de EU ETS-beleidsarena te organiseren en beheren, en stevige, verstreckende discursieve macht om de contradicties te verhullen.

6 De EU ETS beleidsarena

Figuur 2 bevat de belangrijkste componenten van het EU ETS, en helpt de samenhang te zien tijdens de bespreking van de afzonderlijke delen. Als fundamente van discursieve macht identificeert Fuchs (2007: 139) "symbolen, verhalen, het verschaffen van effectieve evidentie en dwingende argumenten in het publieke debat". Figuur 2 is samengesteld met deze vier fundamente, echter met belangrijke aanpassing van de adjectieven: controversieel vervangt effectief bij evidentie; de neoklassieke economische theorie is de bron van argumenten met dwingend tussen haken (§2). Maar zelfs zonder effectieve evidentie en dwingende argumenten, kan de SM discursieve macht een façade optrekken die velen verblindt zodat ze het falen van de 'Cap & Trade' utopie en van het EU ETS niet (willen) zien.

Figuur 2 De discursieve macht van stakeholder masterminding van het EU ETS

De achtpuntige ster in het centrum van figuur 2 trekt de aandacht op stakeholder masterminding (SM) verbonden met alle andere onderdelen.

Het symbool van het EU ETS is de 'Koolstofprijs', ondanks de onduidelijke inhoud en betekenis ervan (zie 'franjeprijs' in sectie 2). Het symbool verbergt het bestaan én het ontbreken van de miljarden aan geldstromen waar het de bedrijven echt om te doen is. De verbergtruc is geslaagd: de koolstofprijs staat voortdurend in de aandacht van economen en media, zonder klaarheid over wat de prijs feitelijk dekt en wat de impact van een franjeprijs is.

Het verhaal bij het ontstaan van het EU ETS is het Cap & Trade sprookje uit de economische tekstboeken (EC 2000), dat zou voldoen aan de vier hoofdcriteria waaraan beleidsinstrumenten worden getoetst: milieu-effectiviteit, efficiëntie, rechtmatige verdeling, en administratief-politieke haalbaarheid (IPCC 2007).

Op papier is Cap & Trade vrij van administratieve rompslomp en bureaucratie, eenvoudig en licht voor politici: ze hoeven enkel de Cap te bepalen, en dan toekijken hoe Trade de rest van het werk doet, zoals de bepaling van de koolstofprijs. Politici geloofden dit sprookje graag; het bevrijdde hen ook van de armlastige strijd tegen machtige onderne-

mingen, voorstanders van Cap & Trade. De Europese Commissie werd een trouwe, actieve verdediger van emissiehandel. Op papier levert een vastgestelde Cap een zeker milieure-sultaat: niet meer broeikasgassen dan het emissieplafond wordt uitgestoten, en het is on-verschillig welke uitstoot waar plaats vindt binnen de strop (althans indien de Cap de juis-te strengheid bezit, robuust en niet poreus is). Economen verwaarlozen het verdelingscriterium, en beschouwen efficiëntie prioritair. Op papier zorgt emissiehandel dat de uitstootrechten dusdanig verhandelen dat de marginale kostprijs van uitstootre-ductie gelijk is voor alle bronnen onder de Cap. Dan zijn de gesommeerde reductiekosten voor alle bronnen samen minimaal. Hoe meer heterogene bronnen, met zeer verschillende reductiekosten functies, behoren tot één Cap, des te efficiënter is het instrument op papier. Hoge en stijgende koolstofuitstootprijzen zouden kostenbesparende innovaties induceren (dynamische efficiëntie).

De argumenten voor het EU ETS spruiten voort uit de neoklassieke theorie. Het dient be-nadrukt dat theorie de wieg is van het ETS, niet de economische praktijk. Neoklassieke economie is een veelal mathematische verwerking van talrijke veronderstellingen (Debreu 1959), waarvan er vele onrealistisch zijn (Arrow 1974; Bromley 1990). Nochtans heeft de-zie manier van denken veel invloed (figuur 2). Toonaangevende tijdschriften in economi-sche theorie zijn gebonden door de neoklassieke leer, en verwerpen analyses die de ver-onderstellingen bevragen, en verschillen met de werkelijkheid tonen. Via academische curricula en groepvorming wordt neoklassieke theorie een mantra met diepe en verre ten-takels. Veel ecologische economen (Van den Bergh et al. 2018) en NGOs aanvaarden het Cap & Trade verhaal. De economen werkzaam in Internationale Organisaties zijn neoklas-siek geschoold, en herhalen de superioriteit van het ETS. Dit resoneert via mondiale kana-len, en bereikt de EU-instellingen en deze van de lidstaten, alsook de media en burgers van de landen. De neoklassieke gemeenschap, internationale instellingen en de mondiale weerklink, vergroten de aanvaarding van het ETS, dit zonder veel inspanning van het SM triumviraat. Toch biedt deze overvloed aan steun nog geen sluitende garantie dat de façade van het dubbelzinnige EU ETS stand zal houden. Blijvend succes van prijssymbool en Cap & Trade verhaal vergt voortdurende aanprijzingen opfrissing om dogmatisme te mij-den en gepaste antwoorden als ontluisterende feiten aan het licht komen (zoals de miljar-den aan 'windfall profits' die door grote bedrijven worden geboekt op basis van gratis ont-vangen emissierechten; of de omvangrijke BTW fraude carrousels). De media zijn belangrijk om het EU ETS aanvaardbaar te maken en houden voor het brede publiek. Voor SM is nodig dat de leugen "door het EU ETS betalen de grote ondernemingen een prijs voor elke ton broeikasgas uitstoot" met de regelmaat van de klok wordt afgedrukt of uitgespro-ken. Een berustend publiek is noodzakelijk, maar niet voldoende, om de publieke autori-teiten in het kader van het SM verhaal te houden.

Publieke autoriteiten zijn een lappendeken van ideologie, informatiekkanalen, achterban, relaties met belangengroepen, e.d. (Baron 1997). SM benadert de EU en lidstaatautori-teiten via goed uitgebouwde en blijvend onderhouden kanalen. Voor het EU ETS is de wette-lijk ingestelde 'comitologie' (EC 2003; Peeters 2008) het meest interessant: de stakehol-ders co-creëren de uitdijende volumes van regelgeving om de Cap & Trade illusie om te

turnen naar gratis toegekende emissierechten aan duizenden industriële activiteiten en een kunstmatige koolstofprijs via Cap aanpassingen. Deze inhoudelijke omkering is gebeurd zonder instorting van de façade. Een huzarenstuk van de discursieve macht van SM.

Medeplichtig hieraan zijn de Europese Commissie en een meritocratie van experts en consultants die floreren in de EU-instellingen, internationale adviesbedrijven, advocatenkantoren, gespecialiseerde NGOs, denktanks, academische centra, e.d. (Voss en Simons 2014). Het zijn trouwe supporters van het EU ETS, die evident niet wakker liggen van de vele ondoorzichtige complicaties eigen aan het EU ETS.

7 Evidentie inzake overeenstemming tussen verhaal en feiten

Voor Fuchs (2007) is discursieve macht gestoeld op effectieve evidentie. Echter, de evidentie omtrent het EU ETS Symbool en Verhaal is controversieel. Figuur 2 vermeldt zeven items:

1. Het Symbool koolstofprijs

EU ETS koolstofprijzen, dagelijks genoteerd sinds 2005, tonen een volatiel patroon met een crash tot 0 in 2007. Een surplus van twee miljard emissierechten in 2012, kondigde de 0 crash voor fase 2 aan. De EU liet het miljarden surplus overvloeien naar fase 3 [2013-2020], zodat 'Gewoon Voortdoen' van de vervuilers kon betijen (EC 2012). Na 2012 verschoof de EU-administratie een deel van het surplus naar het einde van de periode (backloading), en fabriceerde een prijscontrolemechanisme, sinds 2019 in gebruik. 'De koolstofprijs als resultaat van een onwrikbare milieunoodzakelijke Cap' is vertimmerd naar 'een administratief gewenste prijsband bekomen door Cap aanpassingen'. De coronacrisis in 2020 heeft geen merkbare impact op de geconstrueerde CO₂-prijs (zie EEX dagprijzen). Het is onduidelijk op welke volumes de ETS prijs van toepassing is. "Door het EU ETS betalen de grote ondernemingen een prijs voor elke ton broeikasgas uitstoot" is een evidente onwaarheid, want het overgrote deel emissie van EU's industriële activiteiten ontvangt gratis emissierechten. Soms betalen ze voor het franje van hun emissies of verdienen aan het overschot aan rechten dat ze ontvingen (Marcu et al. 2019). De elektriciteitsbedrijven kregen in 2012 een afzonderlijk legaal statuut. Sinds fase 3 daalt hun aandeel gratis rechten. Het saldo komt van surplusvoorraden uit fase 2, aankopen van industriële surplusrechten en van nieuwe rechten op veilingen. De uitgaven (verhoogd met extra winsten?) verhalen ze op hoofdzakelijk niet-ETS elektriciteitsklanten, zoals huishoudens, publieke instellingen, kleine bedrijven, e.d. Voor de productie van elektriciteit zijn nu koolstofvrije, goedkope hernieuwbare technieken beschikbaar (IRENA 2020). Ze zullen de officiële Cap inkrimping voldoen in fase 4 [2021-2030], en de industrie kan 'Gewoon Voortdoen'. Het Symbool koolstofprijs heeft de aandacht afgeleid van de miljardenbuit die de grote bedrijven bekomen door vrijwaring van het 'Gewoon Voortdoen' zonder ernstige inspanningen voor [Ce = 0]. Het gevaar van koolstoflekkage wordt ingeroepen om een goedkoop of winstgevend ETS te behouden. Dat er geen koolstoflekkage is (Ferguson

en Sanctuary 2018) bewijst indirect dat de industrie niet betaalt voor haar uitstoot van koolstof.

2. Bedrieglijke voorbeelden

Tijdens en na COP3 (1997) fungeerde de emissiehandel in SO₂ tussen VS elektriciteitsproducenten als 'bewijs' van ETS als superieur instrument. Het betrof één land, één sector, één stof, sinds de jaren 1960 gereguleerd door één deskundige autoriteit, met laag-zwavelhoudende kolen als goedkope oplossing voor mindering van de SO₂ uitstoot. Het verschil met de broeikasgassituatie in Europa is zoals dag versus nacht (Verbruggen 2020: hoofdstuk 4). In 1999 lanceerde BP (belangrijke SMPion) een bedrijfsinterne koolstofhandel om de koolstofuitstoot met 8% te verminderen met financiële winst: pluk van laaghangend fruit volstond. Hiermee won BP de steun van de VK overheden voor emissiehandel en de interesse van de City voor financiële transacties (CEO 2009). Dit interne experiment is niet vergelijkbaar met EU-brede emissiehandel. Beide voorbeelden hielpen geloofwaardigheid werven voor Cap & Trade.

3. Emissiehandel

De handel in emissierechten vindt plaats op de handelsplatforms. Officiële informatiebron hierover is de EU Transactions Log, een kluit voor doctorandi (Bryant 2016; Jong 2018). De Log specificeert geen verkoper, koper, type contract (spot, future), of prijs van de transacties. Vermelde doctorandi achterhalen wel dat de energiesector het grootste deel van interne verhandelingen uitvoert, met her-aankopen en her-verkopen. Het tekort aan transparantie (Marcu et al. 2019) en de loopholes in de transacties overtuigen niet dat deze transacties gelijkschakeling van de marginale bestrijdingskosten van de circa 11.500 installaties kunnen bewerkstelligen, nochtans een belangrijk element van het Cap & Trade verhaal.

4. Boekdelen regelgeving

De emissiemarkt is een façade, zonder echte marktkrachten, dus een lamme onzichtbare hand. De hand van administratieve regels vertimmerd de Cap & Trade utopie tot iets meer realistisch, zoals toewijzing van gratis emissierechten voor de jaarlijkse uitstoot van duizenden activiteiten en een gefabriceerde prijsband om het prijs symbool overeind te houden. De dualiteit en contradicties scheppen een reusachtige kakafonie, waar duizenden ETS-deskundigen en lobbyisten hun dagen en bankrekening mee vullen (Voss en Simons 2014). Deze verspilling van menselijk, organisatorisch en financieel kapitaal is een belangrijke negatief extern effect van het ETS. Deze middelen zijn nodig voor het ontwikkelen van koolstofvrije oplossingen en voor [Ce = 0] via doeltreffende en doelmatige bestrijding van de uitstoot.

5. Losse, niet-robuste en poreuze Caps

De Cap, voorgesteld als onwrikbaar plafond van de hoeveelheid emissies, overtuigt velen van de zin van het EU ETS. Sommige wereldverbeteraars koesterden ook de illusie van een mondiale Cap, over alle aardbewoners gelijk te verdelen, hetgeen een ongeziene herverdeling van rijk naar arm op gang zou brengen (Meyer 1998; Bode 2004). Fantasie over mondiale emissiehandel is nog steeds levendig (Baranzini et al. 2017). Vandaag bestaan alleen nationale of regionale experimenten, waaronder het EU ETS. Het EU ETS Cap plafond is dermate hoog dat het niet functioneert als een beperking op het 'Gewoon Voortdoen' van de betrokken activiteiten tot 2030. Het plafond is minder

robuust dan de ferme uitspraken stellen. Verandering in economische conjunctuur (financiële crisis 2008, COVID crisis 2020) maken van de Caps losse begrenzings. De EU Caps zijn poreus door de industrialisatie van Europa, met transnationale bedrijven die koolstof intensieve gedeelten van hun activiteiten buiten de EU organiseren. Belangrijk is ook het oogsten van hernieuwbare elektriciteit, waarvan de technieken buiten het EU ETS zijn ontwikkeld. De substitutie van stroom uit centrales op fossiele brandstoffen door elektriciteit uit wind en zon, maakt de geplande Cap-inperkingen van fase 4 een makkie. Bijna alle grote elektriciteitsproducenten in de EU investeren prioritair in (grootschalige) projecten voor wind en zon elektriciteit, en rangeerden fossiele en nucleaire centrales in een afzonderlijke bedrijfsentiteit.

6. Heterogeniteit van de activiteiten beperkt de handel

Heterogeniteit in de vele activiteiten samengebracht in het EU ETS bemoeilijkt verhandelingen in emissierechten, dus danig nodig voor het efficiëntie summum van Cap & Trade. Dit toont de dubbelzinnige houding van neoklassieke economen t.a.v. diversiteit (§2). Enerzijds, is heterogeniteit de bron van grote handelswinsten. Anderzijds, betekent heterogeniteit grote transactiekosten die gecoördineerde reductie van koolstofuitstoot beperken of zelfs uitsluiten. De emissiehandel systemen die enigszins hebben gewerkt (item 2) waren beperkt tot homogene activiteiten in een vertrouwde context.

7. Prijsgeïnduceerde innovatie voor emissiereductie werkt niet

Dynamische efficiëntie via technologische innovatie is een cruciaal onderdeel om $[C_e = 0]$ te realiseren. Neoklassieke calculus toont dat lager-geprijsde productiefactoren de hoger-geprijsde vervangen, ook geldend voor de productiefactor koolstof. Op papier kan een stelselmatig stijgende koolstofprijs de marginale kostencurven doen verschuiven, zodat de uitgaven voor emissiereductie niet evenredig stijgen (Verbruggen et al. 2019). Deze theorie is een cruciaal onderdeel van de modellen die de IPCC WG3 scenario's stofferen. De facto willen industriële bedrijven geen miljoenen heffingen betalen en gelijktijdig miljoenen investeren in R&D en innovatie. Integendeel, ze vragen (eisen) subsidies voor R&D en innovatie. Economen zien als oplossing de recyclage van de heffingen naar de betalers ervan (World Bank 2016). Deze aanpak kan werken in specifieke, transparante systemen, vooral op kleinere schaal. Grote transnationale concerns houden geld in eigen handen, en wantrouwen overheden voor het beheer ervan.

De zeven bovenstaande items tonen dat EU ETS prijssymbool en Cap & Trade verhaal controversieel zijn.

8 Besluitende beschouwingen

Na 20 jaar gepraat en verspilling van middelen, heeft het EU ETS geen noemenswaardige bijdrage geleverd aan de grootste uitdaging van de 21^{ste} eeuw: voorkomen dat zelfveroorzaakte klimaatverandering leidt tot meer onomkeerbaar klimaatverlies. Het ETS heeft het

‘Gewoon Voortdoen’ van de activiteiten van grote bedrijven afgeschermd met een façade van denkbeeldige Cap & Trade.

Stakeholder Masterminding (SM) ontwikkelde een hermetisch verhaal dat vele academici verblindt, en bijna alle economen. Ik gebruik economische analyse om de verblindings te verbreken. Voorafgaand is nodig te aanvaarden dat correcte mathematische theorema’s geen bewijs zijn van hun toepasbaarheid en geldigheid in alle omstandigheden of op mondiale schaal. Het EU ETS verhaal vertoont drie denkfouten: (1) dubbelzinnige omgang met diversiteit en met het onderscheid tussen homogene en heterogene situaties; (2) geloof in prijs-geïnduceerde technologische innovatie die in de praktijk niet werkt omdat bedrijven de financiële gevolgen ervan niet kunnen/willen dragen; (3) aan een prijs enkel toegepast op het franje van een marktvolume, dezelfde kracht toekennen als de toepassing van een marginale kostprijs op het hele volume.

Parallel is politiek-economische analyse nodig om de wortels, opbouw, werking, en impact van SM te verklaren (figuur 2). Het EU ETS richt alle aandacht op het symbool koolstofprijs, zonder duidelijkheid over bestaande en ontbrekende miljarden geldstromen.

Fuchs (2007) stelt dat dwingende argumenten en effectieve evidentie nodig zijn opdat verhalen macht verwerven. Voor het EU ETS zijn de argumenten uitsluitend gebaseerd op de neoklassieke economische theorie, door academische curricula en academici uitgedragen. De evidentie van het EU ETS is niet effectief, maar controversieel. Deze pudding doorstaat niet de eetproef, bijvoorbeeld geïnduceerde innovatie: tijdens fases 2 en 3 [2008-2020] van het ETS bouwen toonaangevende elektriciteitsbedrijven drie grote kolencentrales in Nederland. De facto vindt achter de Cap & Trade façade een metamorfose plaats naar toekenning van gratis vergunningen aan duizenden activiteiten en een gefabriceerde prijszetting door aanpassing van de Caps. Dit alles om de EU-bedrijfs wereld – voor een belangrijk deel transnationale ondernemingen – ongestoord te laten ‘Gewoon Voortdoen’.

De politiek-economische analyse komt tot de aanbeveling gesteld door politieke wetenschappers (bijvoorbeeld Pearse en Böhm 2014): onmiddellijk, geheel stoppen met het EU ETS dat vele beleidsmiddelen opslokt en de plaats bezet van effectief en efficiënt klimaatbeleid. Bovendien betalen niet-ETS-elektriciteitsklanten de meeste kosten ervan. Ook is met de opkomst van vele kleinschalige producenten en situaties van redundantie en netcongestie de prijszetting van elektriciteit veel belangrijker dan de koolstofprijs.

Auteur

Aviel Verbruggen (aviel.verbruggen@uantwerpen.be), emeritus hoogleraar aan de Universiteit Antwerpen, zie: www.avielverbruggen.be

Twee anonieme reviewers van het ingediende artikel hebben de kwaliteit ervan verhoogd door nuttige commentaar. Ik dank ook redacteur Paul Teule voor nuttige suggesties.

Literatuur

- Arrow, K.J., 1974, The Limits of Organization, The Fells Lectures on Public Policy Analysis, W.W.Norton & Company, New York.
- Banks, J.S. en E.A. Hanushek (eds), 1997, *Modern Political Economy*, Cambridge University Press.
- Baranzini, A., J.C.J.M. van den Bergh, S. Carattini, R.B. Howarth, E. Padilla en J. Roca, 2017, Carbon pricing in climate policy: seven reasons, complementary instruments, and political economy considerations. WIREs Clim Change e462. Doi: 10.1002/wcc.462.
- Baron, D.P., 1997, The economics and politics of regulation: perspectives, agenda, and approaches, pp.10-62 in Banks en Hanushek (1997).
- Bode, S., 2004, Equal emissions per capita over time – a proposal to combine responsibility and equity of rights for post-2012 GHG emission entitlement allocation, *European Environment*, vol.14: 300-316.
- Böhringer, C., A. Cuntz, D. Harhoff en E. Asane-Otoo, 2014, The Impact of the German Feed-in Tariff Scheme on Innovations: Evidence Based on Patent Filings in Renewable Energy Technologies. Department of Economics, University of Oldenburg.
- Bromley, D.W., 1990, The ideology of efficiency, *Journal of Environmental Economics and Management*, vol.19: 86-107.
- Bryant, G., 2016, Carbon markets and the production of climate change, Appropriating, commodifying and capitalizing nature, Ph.D thesis Department of Political Economy, School of Social and Political Sciences, University of Sydney.
- CAN, 2018, European Fat Cats, EU Energy Intensive Industries: paid to pollute, not to decarbonize, Climate Action Network Europe.
- Calel, R. en A. Dechezleprêtre, 2016, Environmental Policy and Directed Technological Change: Evidence from the European Carbon Market, *Review of Economics and Statistics*, vol.98(1): 173-191.
- CE Delft, 2016, Calculation of additional profits of sectors and firms from the EU ETS, www.cedelft.eu
- CEO, 2009, Putting the Fox in Charge of the Henhouse: How BP's Emissions Trading Scheme was Sold to the EU, A Case Study, Corporate Europe Observatory and Platform www.archive.corporateeurope.org
- Coady, D., I. Parry, N.P. Le, en B. Shang, 2019, Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on Country-Level Estimates, Fiscal Affairs Department WP/19/89, International Monetary Fund.
- Coelho, R.S., 2015, The high cost of cost efficiency: A critique of carbon trading, PhD thesis, Universidade de Coimbra.
- Cramton, P., A. Ockenfels, en S. Stoft, 2015, An International Carbon-Price Commitment Promotes Cooperation, *Economics of Energy & Environmental Policy*, vol. 4(2): 51-64.
- Debreu, G., 1959, Theory of Value: An Axiomatic Analysis of Economic Equilibrium, Cowles Foundation Monograph Series.
- EC, 1997, Directive 96/92/EG of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 concerning the common rules for the internal market in Electricity. Official Journal of the European Communities L27.
- EC, 2000, Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union, Commission of the European Communities, COM(2000) 87 final.
- EC, 2012, The state of the European carbon market in 2012, COM(2012) 652 final.
- EC, 2003, Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC, Official Journal of the European Union L 275/32-46.

- EC, 2012, The state of the European carbon market in 2012. COM(2012) 652 final.
- Ellerman, A.D., F.J. Convery en C. De Perthuis, 2010, *Pricing Carbon: The European Union Emissions Trading Scheme*, Cambridge University Press.
- EU, 2018, Directive (EU) 2018/410 of the European Parliament and of the Council of 14 March 2018 amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments, and Decision (EU) 2015/1814. Official Journal of the European Union L76/3-27.
- Ferguson, S., en M. Sanctuary, 2018, Why is carbon leakage for energy-intensive industry hard to find? *Environmental Economics and Policy Studies*. Doi.org/10.1007/s10018-018-0219-8.
- Friends of the Earth Europe, 2013, Dangerous over-reliance on failing carbon trading scheme, Press note 19 February, 2013.
- Fronzel, M., N. Ritter, C.M. Schmidt en C. Vance, 2010, Economic Impacts from the promotion of renewable energy technologies: *The German Experience*, *Energy Policy*, vol. 38: 4048-56.
- Fuchs, D., 2007, Business Power in Global Governance, Lynne Rienner, Boulder, USA.
- Gollier, C. en J. Tirole, 2015, Negotiating Effective Institutions Against Climate Change, *Economics of Energy & Environmental Policy*, vol.4(2): 5-27.
- Goulder, L.H. en S.H. Schneider, 1999, Induced technological change and the attractiveness of CO₂ abatement policies, *Resource and Energy Economics*, vol.21(3-4): 211-253.
- Green, D., 2016, *How change happens*, Oxford University Press,
- Hahn, R.W. en R.N. Stavins, 2011, The Effect of Allowance Allocations on Cap-and-Trade System Performance, *Journal of Law and Economics*, vol.54: 267-294.
- IPCC, 2007, Climate Change 2007, Assessment Report Four, WG3, hfd. 13: 745-807 www.ipcc.ch
- IPCC, 2018, Intergovernmental Panel on Climate Change. Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways. www.ipcc.ch
- IRENA, 2020, Renewable Power Generation Costs in 2019, International Renewable Energy Agency www.irena.org
- Jong, M.A.P., 2018, Energy and Carbon Markets: Empirical Law and Economics Studies, PhD-thesis, Universiteit Groningen.
- Kemp, R. en S. Pontoglio, 2011, The innovation effects of environmental policy instruments, A typical case of the blind men and the elephant? *Ecological Economics*, vol.72: 28-26.
- Löfgren, A., M. Wrake, T. Hagberg en S. Roth, 2013, Why the EU ETS needs reforming: an empirical analysis of the impact on company investments, *Climate Policy*, vol.14(5): 537-558.
- Löfgren, A., D. Burtraw, M. Wrake en A. Malinovskaya, 2018, Distribution of Emissions Allowances and the Use of Auction Revenues in the European Union Emissions Trading System, *Review of Environmental Economics and Policy*, vol.12(2): 284-303.
- Lohmann L. (ed.), 2006, *Carbon Trading: a critical conversation on climate change, privatization and power*, Dag Hammarskjöld development dialogue, vol.48.
- Lundy, D., 2017, Lobby Planet Brussels, The Corporate Europe Observatory guide to the murky world of EU lobbying. www.corporateeurope.org
- Luta, A.P., 2014, The current state of the EU ETS. European Parliament lecture. www.sanbag.be
- Marcu, A., E. Alberola, J.Y. Caneill, M. Mazzoni, S. Schleicher, Ch. Vailles, W. Stoefs, D. Vangenechten en F. Cecchetti, 2019, State of the EU ETS Report, International Centre for Trade and Sustainable Development, <https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2019/05/2019-State-of-the-EU-ETS-Report-1.pdf>
- Meckling, J., 2011, *Carbon Coalitions. Business, Climate Politics, and the Rise of Emissions Trading*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Meyer, A., 1998, The Kyoto Protocol and the Emergence of 'Contraction and Convergence' as a Framework for an International Political Solution to Greenhouse Gas Emissions Abatement, pp.

- 291-326, in: O. Hohmeyer en K. Rennings (eds), *Man-Made Climate Change, Economic Aspects and Policy Options*, ZEW, Springer Verlag.
- Montgomery, W.D., 1972, Markets in Licenses and Efficient Pollution Control Programs, *Journal of Economic Theory*, vol. 5: 395-418.
- Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons, The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press.
- Pearse, R. en S. Böhm, S., 2014, Ten reasons why carbon markets will not bring about radical emissions reduction, Carbon Management, Taylor & Francis.
- Peeters, M., 2008, Legislative choices and legal values: considerations on the further design of the European greenhouse gas Emissions Trading Scheme from a viewpoint of democratic accountability, pp.17-52, in: M. Faure en M. Peeters (eds), *Climate Change and European Emissions Trading, Lessons for Theory and Practice*, Edward Elgar, UK.
- Rabe, B.G., 2018, *Can We Price Carbon?* The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Schmalensee, R. en R.N. Stavins, 2017, The design of environmental markets: What have we learned from experience with cap and trade? *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 33(4): 572-588.
- Spash, C., 2010, The brave new world of carbon trading, *New Political Economy*, vol.15(2): 169-195.
- Stephan, B., Paterson, M. 2012, The politics of carbon markets: An Introduction, *Environmental Politics*, vol. 21(4): 545-562.
- Stern, N., 2006, Stern Review: The Economics of Climate Change, Executive Summary.
- Stigler, G., 1971, The Theory of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol.2(1): 3-21.
- UN, 1992. United Nations Framework Convention on Climate Change. GE.05-62220 (E) 200705.
- Van den Bergh, J.C.J.M., A. Angelsen, A. Baranzini, W.J. Wouter Botzen, S. Carattini, S. Drews, T. Dunlop, E. Galbraith, E. Gsottbauer, R.B. Howarth, E. Padilla, J. Roca en R. Schmidt, 2018, Parallel Tracks towards a Global Treaty on Carbon Pricing, IEB Working Paper 2018/12.
- Verbruggen, A., 2003, Energietaksen als alternatief voor emissiehandel, Studiedag Vlaams Klimaatbeleid, KVIV, Antwerpen.
- Verbruggen, A., 2008, Economische benadering van milieu en milieubehoud, Garant, Antwerpen-Apeldoorn.
- Verbruggen, A. en V. Lauber, 2009 Basic concepts for designing renewable electricity support aiming at full-scale transition by 2050, *Energy Policy*, vol.37: 5732-5743.
- Verbruggen, A., 2013, Disruptive views on Climate Policy, Euroforum KU Leuven.
- Verbruggen, A., 2014, Could it be that stock-stakeholders rule transition arenas? pp.119-131 in: A. Brunnengräber. en M.R. Di Nucci (eds), *Im Hürdenlauf zur Energiewende*. Springer VS, Wiesbaden.
- Verbruggen, A., E. Laes en E. Woerdman, 2019, Anatomy of emissions trading systems: what is the EU ETS? *Environmental Science & Policy*, vol.98: 11-19.
- Verbruggen, A. en H. Brauers, 2020. Diversity disqualifies global uniform carbon pricing for effective climate policy, *Environmental Science and Policy*, vol.112: 282-292.
- Verbruggen, A., 2020, Pricing Carbon Emissions: Economic Reality and Utopia, Routledge, te verschijnen.
- Volberda, H.W., R.E. Morgan, P. Reinmoeller, M.A. Hitt, R.D. Ireland en R.E., Hoskissen, 2011, Strategic Management: Competitiveness and Globalization (Concepts and Cases), Cengage Learning EMEA.
- Voss, J-P. en A. Simons, 2014, Instrument constituencies and the supply side of policy innovation: the social life of emissions trading, *Environmental Politics*, vol.23 (5): 735-754.
- World Bank, 2016, What Are the Options for Using Carbon Pricing Revenues? Executive Briefing, Carbon Pricing Leadership Coalition.

World Bank, 2019, State and Trends of Carbon Pricing. Washington, D.C. Doi: 10.1596/978-1-4648-1435-8.

Niet óf ze uitkomen, maar wát ze legitimeren

Het strategisch gebruik van IMF-voorspellingen bij de 'redding' van Griekenland

David Hollanders

Abstract

Op 19 mei 2010 verstrekte het IMF het eerste deel van de grootste lening allertijden. De door de Griekse staat aangevane lening was geoormerkt en moest gebruikt om private banken terug te betalen. Het IMF stelde dat de Griekse staat een liquiditeitsprobleem had en dat de Griekse economie met invoering van de door de Trojka (ECB, EC en IMF) opgelegde maatregelen ter versoering ('austerity') weer zou groeien, waarmee Griekenland solvabel zou zijn. Drie jaar later erkende het IMF in een als mea culpa uitgelegd rapport dat de Griekse staat insolabel was. Dit rapport leidde niet tot ander beleid. Het IMF besloot niet tot schuldhervorming en ook in 2015 werden bezuinigingen op gezondheidszorg, onderwijs en pensioenen opgelegd. Daarmee werd manifest dat de inzet van de 'reddingsoperaties' van 2010 en 2012 was om private banken te helpen. De IMF-prognoses in 2010 hadden de functie om het bijstaan van private banken te legitimeren. De derde reddingsoperatie in 2015 wordt hier geïnterpreteerd als een geslaagde poging de IMF- en ECB-kredieten door te schuiven naar het ESM.

1 Inleiding

In juni 2013 publiceerde het IMF het rapport *Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement*. Het werd breed uitgelegd als een mea culpa.¹ Het rapport stelde dat het IMF in 2010 een 'exceptionally large loan' aan Griekenland had verstrekt. Daartoe week het af van haar 'established rules on exceptional access'. Hoewel de interventie had bewerkstelligd dat Griekenland binnen de Eurozone bleef en 'besmetting' van andere eurolanden voorkomen was, waren de aan de operatie ten grondslag liggende aannamen 'ambitueus' gebleken. Het gevolg was dat Griekenland 'encountered a much deeper-than-expected recession.' Brisant was de erkenning dat Griekenland, in tegenstelling tot wat het IMF in 2010 stelde, in 2012 niet solvabel was gebleken: 'Public debt remained too high and eventually had to be restructured.'

Bij verschijning was er naast voorzichtige lof ook kritiek op de mea culpa, in bijzonder werd ongelooftwaardig geacht de stelling dat depressie in én insolabiliteit van Griekenland niet (te) voorzien was (geweest). Gebruik van de kwalificatie mea culpa suggereerde dat de voorspelfouten onbedoeld waren en dat de zelfreflectie oprecht was. Aan de oprechtheid

¹ Op google 'IMF' en 'mea culpa' intikken, leidt tot veel treffers, bijvoorbeeld theguardian.com/business/2013/jun/05/imf-underestimated-damage-austerity-would-do-to-greece

kon twijfel bestaan, omdat herstructurering van de IMF-schuld uitbleef. Inmiddels is door publicaties van o.a. Varoufakis (2017), Roos (2019) en met name Mody (2018) in elk geval aannemelijk geworden dat de fouten niet onvoorzien waren. Het IMF geloofde in 2010 niet dat Griekenland solvabel was. Uitkomst én doel van de interventie van het IMF (en van andere trojka-leden) was het bijstaan van de crediteuren, nu juist omdat Griekenland insolvent was. Dat is althans de stelling die hier toegelicht en uitgewerkt wordt. De IMF-voorspelling in 2010 dat de Griekse schuld houdbaar was, kan dan begrepen worden als een politieke zet. Hetzelfde geldt voor de 'mea culpa'. Na het tweede 'hulppakket' in 2012 kon niet langer volgehouden worden dat Griekenland solvabel was. Het siert het IMF daarbij wel dat zij de kwestie niet, zoals bijvoorbeeld de ECB, goeddeels genegeerd heeft.

De nefaste effecten voor Griekenland van de in 2010, 2012 en 2015 verstrekte 'hulp' zijn inmiddels geschiedenis. Het strategisch gebruik van voorspellingen blijft actueel. Economische voorspellingen legitimeren beleid en hebben zo performatieve effecten. En wanneer de voorspellingen ex post inaccuraat blijken, zijn onomkeerbare politiek-economische feiten gecreëerd. Zo ging het althans in Griekenland in 2010-2013 en zo ging het eerder bij de IMF-interventie in Argentinië in 2001-2003. De fouten die het IMF in beide gevallen inderdaad erkende, veranderden het beleid niet.

2 De context

De voornaamste crediteuren van Griekenland waren in 2010 grote banken,² Die wilden in april 2010 de schulden van Griekenland niet meer (her)financieren, of alleen tegen hoge rentes. De algemene achtergrond hiervan was de wankelende financiële positie van de banken zelf sinds 2008. De Griekse context was de hoge overheidsschuld van 117,5% van het bbp in vergelijking met andere eurolanden (eind 2008).³ En de aanleiding was de bekentenis van premier Papandreou in oktober 2009 dat het Griekse begrotingstekort aanzienlijk hoger zou zijn dan de (toch al hoge) verwachte 6% van het bbp. De Griekse regering sprak de hoop uit dat het niet meer dan 10% zou worden; uiteindelijk werd het 12,5%, waarbij eveneens het begrotingstekort van het vorige jaar, 2008, bijgesteld werd van de eerder gerapporteerde 5% naar 7,7%. Deze omstandigheid heeft aanzienlijk bijgedragen aan de perceptie dat de Griekse staat de schuldige was. Dat beeld is niet geheel onterecht, maar is ook eenzijdig en vooral incompleet.

² Roos (2019, p. 228) vermeldt dat "Research by Barclays Capital revealed that at the start of the crisis, some 80 percent of Greek bonds were held by only a handful of systematically important banks in the rich Eurozone countries, with the 10 biggest bondholders alone accounting for more than half of the country's outstanding obligations in mid-2011, and the 30 biggest accounting for two-thirds".

³ Griekse staatsschuld steeds o.b.v. OECD-gegevens, zie data.oecd.org/gga/general-government-debt

De Griekse staatsschuld was bij intrede in de eurozone in 1999 (102,7 % bbp) aanmerkelijk hoger dan de drempelwaarde van 60%.⁴ Dat was uiteraard bekend en de schuld bleef in 1999-2009 boven 100% bbp. Toch zijn banken sinds 1999 – als ook daarvoor – kredietrisico aangegaan. Dat deden zij in ruil voor commissies en met het oog op rentebetalingen. De rente was daarbij – de rente-convergentie in euroland niettegenstaande – hoger dan die op andere euro-obligaties. Rentever verschillen waren verklaarbaar en te rechtvaardigen, omdat het verdrag van Maastricht (VvM – in 2007 ingevoegd in Verdrag van Lissabon) stipuleerde dat landen niet garant stonden voor elkaar.⁵ Crediteuren konden bij wanbetaling niet rekenen op EMU-interventie. Hetzelfde VvM verbood bovendien dat de ECB obligaties zou opkopen, waarmee monetaire financiering uitgesloten was.⁶ Daarmee waren banken in 2010 voor terugbetaling van de schulden afhankelijk van betalingscapaciteit en -bereidheid van Griekenland. Omgekeerd was Griekenland voor herfinanciering afhankelijk van diezelfde banken. Zouden banken de herfinanciering werkelijk staken, zou Griekenland – overigens gelijk elk ander euroland – failliet gaan, aangezien zelfs verhoogde en versnelde belastingheffing ontoereikend is om aan alle onmiddellijke rente- en afbetalingsverplichtingen te voldoen. Dat was niet onbekend.

Tot slot vielen de tot 2010 uitgegeven obligaties goeddeels onder Grieks recht. Indien de Griekse staat in mei 2010 tot unilaterale herstructurering overgegaan was, hadden banken dat aan te vechten gehad bij een Griekse rechter in een Griekse rechtszaal in Griekenland. Dat was uiteraard politiek delicaat geworden, waarbij de juridische merites niet op voorhand vastlagen. Men zou kunnen stellen dat de herstructurering eerlijk en redelijk was, gezien de buitengewone omstandigheden en vooral gezien het feit dat banken rentetoeslagen hadden ontvangen ter compensatie van een kredietrisico waarvan ze op de hoogte waren. Zo ging het niet, maar het is niet voor niets dat de trojka (IMF, EU, ECB) erop stond dat obligaties die na 2010 zijn uitgegeven onder de Britse wetgeving vallen.

Het is inmiddels een gemeenplaats geworden dat er geen roekeloze debiteuren zijn zonder roekeloze crediteuren. Die gemeenplaats geldt hier. Uit winstmotief namen banken risico, en dat is dan weer hun *raison d'être*, kernactiviteit en verdienmodel. Wat niet wegneemt

⁴ De staatsschuld mocht hoger zijn volgens het VvM (Artikel 104c) indien het 'sufficiently diminishing' was en 'approaching the reference value at a satisfactory pace'. Mody stelt dat deze clause tot doel had Italië toe te kunnen laten.

⁵ Artikel 104b luidt: "The Community shall not be liable for or assume the commitments of central governments, regional, local or other public authorities, other bodies governed by public law, or public undertakings of any Member State, without prejudice to mutual financial guarantees for the joint execution of a specific project. A Member State shall not be liable for or assume the commitments of central governments, regional, local or other public authorities, other bodies governed by public law or public undertakings of another Member State, without prejudice" (mijn onderstrepingen).

⁶ Artikel 123 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie luidt: "Overdraft facilities or any other type of credit facility with the European Central Bank or with the central banks of the Member States (hereinafter referred to as 'national central banks') in favour of Union institutions, bodies, offices or agencies, central governments, regional, local or other public authorities, other bodies governed by public law, or public undertakings of Member States shall be prohibited, as shall the purchase directly from them by the European Central Bank or national central banks of debt instruments." (mijn onderstreping).

dat de Griekse staat dat risico onjuist bleek te hebben voorgesteld in het najaar van 2009.⁷ Ironisch genoeg waren de Griekse misprognoses er minder naast dan de IMF-voorspellingen een jaar later. Dat was toen nog niet bekend.

3 2010: Griekenland insolvel volgens banken

In april-mei 2010 lag voor de vraag wat te doen. *Zonder* tussenkomst van de trojka en met naleving van de VvM bleven er twee uitkomsten over: of banken gingen door met wat ze al decennia deden: herfinanciering, of Griekenland probeerde via de rechtbank steun te vinden voor het onvermijdelijke: eenzijdige herstructurering. In het laatste scenario zouden banken moeten afschrijven, wat zou resulteren in een vermindering van het toch al lage eigen vermogen. Griekenland zelf zou de eurozone hebben (moeten) verlaten. De ECB zou dan immers aan Griekse banken liquiditeit ontzeggen en zou Griekse staatsobligaties niet langer als onderpand accepteren, wat tot onmiddellijke ineenstorting van het Griekse bankensysteem zou hebben geleid. Dit laatste scenario was dus allerwegen onaantrekkelijk, maar het eerste scenario – voortgaan op de sinds 1999 ingeslagen private herfinancieringsweg – stuitte op een veto van grootbanken. Dit leek op een impasse, maar was het niet. Het bleek juist de opening naar een derde weg.

De derde weg bestond er uit dat het VvM overtreden werd. De overige eurolanden leenden – weliswaar bilateraal, als zodanig formeel niet in hun EU-rol en daarmee in een particuliere interpretatie het VvM nog altijd respecterend – in totaal 80 miljard euro aan Griekenland. Daarnaast bood de ECB in het op 10 mei 2010 geïnitieerde *Securities Markets Programme* banken de mogelijkheid hun Griekse (en andere) obligaties boven de marktprijs te verkopen en hun kredietrisico door te schuiven. Door deze eerste van drie 'reddingsoperaties', waaraan ook het IMF deelnam, was Griekenland in 2010 op papier nog solvabel.

Dit was vooral gunstig voor private crediteuren. Hun schuld werd contra legem overgedragen aan een gelegenheidscoalitie van semipublieke instituten (EU, IMF, ECB, en later het EFSF / ESM). Banken kwamen zo met de schrik en met de winst vrij. Het motief van met name de Franse en Duitse staat was het indirect redden van de eigen banken, die éen laag eigen vermogen hadden én een aanzienlijke blootstelling aan Griekse staatsschuld.⁸ In elk geval was de interventie van meet af aan paradoxaal: de trojka stond erop dat Griekenland

⁷ Mody (pp. 233-234) stelt dat ook *dit* bekend was: "Every informed observer knew that Greece's statistical data were appalling – and too often deliberately misleading. The Greek government had cooked its fiscal accounts to gain entry to the eurozone while the eurozone authorities, anxious to admit Greece as one of their own, had looked the other way.". Verder hielp zakenbank Goldman Sachs in 2001 bij het verdonkeremanen van een deel van de oplopende staatsschuld, zie bijvoorbeeld R. Reich (2015), *How Goldman Sachs profited from the Greek Debt Crisis*, *the Nation*, July 16 2015.

⁸ Roos (p. 238) stelt dat de Franse en Duitse regering "would rather bail out their own bank indirectly, by providing an enormous emergency loan to the Greek government and subsequently forcing the country to repay its debts in full, than allow Greece to suspend payments and be forced to bail out their own banks directly."

solvabel was, leende 110 miljard euro aan Griekenland en betaalde daarmee zijn schuldeisers die meenden dat Griekenland niet solvabel was, volledig terug. Mody (2018, p. 262) stelt over de vermeende Griekse solvabiliteit in 2010: "Greece was a bankrupt nation before the bailout. It was still a bankrupt nation [na de bailout, DH]". Dat bleek twee jaar later.

4 2010: IMF doet mee

De IMF-deelname aan de interventie was, ongeacht de merites er van, curieus. Lagarde, de toenmalige Franse minister van Financiën, stelde in maart 2010 (Mody, 2018; p. 247) dat "IMF financing for Greece would be as 'odd' as the IMF (...) to rescue California". Toch geschiedde precies dat twee maanden later. De EU en ECB wilde het IMF graag betrokken zien.⁹ Het IMF ging daar op in; het was zelfs bereid haar eigen regels te veranderen. Het IMF mocht volgens eigen regels alleen uitlenen aan crediteuren die met grote zekerheid ('with a high probability') solvabel waren. In overige gevallen zou aan IMF-interventie een schuldherstructurering vooraf moeten gaan. Het IMF ging in 2010 in een lastig te volgen redenering voorbij aan die zelfopgelegde eis. Hoewel Griekenland niet met een grote waarschijnlijkheid solvabel was, was herstructurering toch 'unnecessary and undesirable'.¹⁰ Het IMF 'amendeerde' de eigen regels vervolgens: "in response, the exceptional access criterion was amended to lower the bar for debt sustainability in systemic cases. The baseline still showed debt to be sustainable, as is required for all Fund programs." Reden voor aanpassing was force majeure ('danger of contagion').¹¹

In die uitzonderlijke situatie van 2010 heeft het IMF Griekenland 30 miljard euro geleend. Dat was samen met voornoemde 80 miljard het grootste 'hulppakket', zowel relatief als absoluut, in de geschiedenis. Het totaal door het IMF aan haar leden uitgeleende bedrag bereikte daarmee het hoogste niveau ooit (meer dan 0,4% van het mondiale bbp). Daarmee had het IMF weer bestaansrecht; in 2008 was het uitgeleende bedrag althans beneden de 0,05% en ontstond het beeld dat "perhaps an institution whose primary roles were economic surveillance and crisis management had outlived its usefulness" (Reinhart en Trebesch, 2016; p. 3).

⁹ Roos (p. 343) haalt in dit verband Daniela Schwarzer aan: "An external player with less of a political stake in the EU was expected to boost creditors' efforts of surveillance and be more effective in imposing sanctions in the case of in compliance with conditionality, for example by holding back a credit tranche...The IMF was seen as having the advantage of an 'exit threat', that is, it could withhold a credit tranche or even withdraw from a programme, measures the European Commission and member states could not credibly threaten to take".

¹⁰ Zoals geciteerd in Mody (p. 279). Dit contrasteert enigszins met de in IMF (2013, p. 28) gegeven redenering: "An upfront debt restructuring would have been better for Greece although this was not acceptable to the euro partners".

¹¹ In hetzelfde document noteert het IMF als tweeledig doel 'to restore market confidence and lay the foundations for sound medium-term growth'. Dat eerste bevreemdt in eerste instantie, omdat 'de markt' (i.e. banken) schuld konden doorschuiven en haar vertrouwen inzake Griekenland daarmee irrelevant was geworden. Er wordt klaarblijkelijk gedoeld op het risico dat banken andere (euro-)landen niet zouden herfinancieren. Aan het tweede doel, economische groei, zouden de operaties, zoals het IMF zelf erkende, juist in de weg staan.

Het eerste deel van de grootste IMF-lening ooit werd verstrekt op 19 mei 2010. Griekenland had dat geld op dezelfde dag te gebruiken om private crediteuren te voldoen. De redding was begonnen – maar wie werd hier gered?

5 2012: Griekenland insolvable

Al snel na 2010 bleek Griekenland de verstrekte leningen niet te kunnen terugbetalen. In 2012 ontving Griekenland wederom een 'hulppakket', waarmee banken de laatste schulden doorschoven naar het in 2010 opgerichte, in Luxemburg gevestigde *special purpose vehicle* genaamd Europese Faciliteit voor Financiële Stabiliteit, (EFSF – vanaf september 2012 herdoopt tot Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM)). De schuld werd alsnog geherstructureerd – evenwel nadat banken hun blootstelling hadden af kunnen bouwen, met uitzondering van de schuld in handen van de ECB, het IMF, de EFSF en de EMU-landen en met compensatie voor Griekse banken met een daarvoor geoordeeld deel van het tweede 'hulppakket'. Kortom, uiteindelijk werden nagenoeg alleen Griekse pensioenfondsen en huishoudens gekort. Daarmee had het IMF na 2012 toch te onderkennen dat haar inschatting in 2010 mis was. En dat deed het in juni 2013 in voornoemd rapport.

6 2013: 'Mea culpa'

In het 2013-rapport erkende het IMF de schuld en groei incorrect te hebben voorspeld. Het kwam dus terug op haar inschatting uit 2010 dat Griekenland solvable was. De misprognose werd gewijd aan [a] exogene factoren ('exogenous factors'), [b] optimisme ('being too optimistic'), en [c] voorbijgaan aan steun en instemming van Griekse burgers ('spreading the burden of adjustment across different strata of society in order to build support for a program'). Onder [b] viel met name de onderschatting van de negatieve effecten van netto bezuinigingen (de begroting-vermenigvuldiger).

Het IMF getuigde hiermee van zelfreflectie. Toch was er iets vreemds. Na 2013 veranderde het beleid van het IMF niet. Integendeel, Griekenland moest in juli 2015 wederom lenen, dit keer van het ESM; het geleende geld moest gebruikt om schulden aan ECB en IMF af te lossen. Zo schoven de ECB en het IMF hun in 2010 verstrekte schulden in 2015 door naar het ESM, oftewel naar 'de Europese belastingbetaler'.

7 2013-2015: geen beleidsveranderingen

Na 2012 heeft het IMF zijn beleid op twee essentiële punten niet gewijzigd. Ten eerste werd het IMF-deel van de schuld niet geherstructureerd.¹² In 2015 stelde IMF-directeur Lagarde

¹² Volgens Varoufakis was de Amerikaanse geheime dienst er in ieder geval alles aan gelegen dat Griekenland zou terugbetalen: "Half an hour later my phone rang again. It was Jeff [Sachs, DH], laughing uncontrollably.

daarover: "A debt is a debt, and it is a contract."¹³ Die houding was onlogisch want stond haaks op de redding van banken in 2007-2011 (ook Franse banken ten tijde van Lagarde's ministerschap van Financiën) en op de eis dat aan IMF-hulp aan insolvable landen herstructurering vooraf moet gaan. Mody (2018, p. 420) overweegt dan ook: "The IMF could have forgiven the debt owed to it by the Greek. This dramatic gesture would have created international pressure on the Germans and other European creditors to do the right thing. The IMF had a moral obligation to take such a drastic step, if for no other reason than to make amends for its complicity in the tragedy."¹⁴ Het uitblijven van herstructurering was des te wranger gezien de door het IMF gemaakte winst. In de periode 2010-2017 betaalde Griekenland 3,5 miljard euro aan rente en commissies aan het IMF.¹⁵ Het IMF heeft deze winst gehouden.

Ten tweede is het IMF zich blijven committeren aan de uitgangspunten van het eerste 'hulp-pakket'. Griekenland had ook vanwege het derde 'hulp-pakket' in 2015-2028 een primair surplus van +3,5% te genereren. En dat had te leiden tot groei waarmee de uitstaande schuld (ultimo 2015 meer dan 180%) houdbaar heette te zijn.¹⁶ Daarmee hanteerde het IMF feitelijk een dubbelstrategie, waarbij vanaf 2013 retorisch afstand werd genomen van uitgangspunten die beleidsmatig niet werden losgelaten.

'You will not believe this, Yanis,' he said. 'Five minutes after we hung up, I received a call from the [US] National Security Council. They asked me if I thought you meant what you'd said! I told them that you did mean it and that, if they want to avert a default to the IMF, they'd better knock some sense into the Europeans.' I had fully expected my phone to be tapped, but two things made Jeff's news remarkable. First, the eavesdroppers not only had the capacity to recognize that what I had said was of real significance but they must also have had an open line to the NSC. Second, they had no compunction whatsoever about revealing they were tapping my phone!'

¹³ Zoals geciteerd in Mody, p. 416.

¹⁴ Daaraan staat, zo valt te overwegen, in de weg dat het IMF prioritaire status van haar kredieten eist. In deze had herstructurering evenwel in de rede gelegen indien het IMF haar eigen analyse ernstig nam. Griekenland was immers al insolvent op het moment dat het IMF aan haar uitleende in 2010.

¹⁵ Varoufakis, 2017; p. 491.

¹⁶ Hier valt tegen in te brengen dat het IMF rond de onderhandelingen in 2010, 2012 en 2015 alludeerde op of zelfs pleitte voor schuldsanering. Varoufakis (2017; p. 74) beschrijft een poging van het IMF in 2012 om samen met de president van de Griekse centrale bank tot herstructurering te komen. Wikileaks openbaarde een interne communicatie waaruit (b)leek dat Poul Thomsen, hoofd Europa-sectie, in 2016 wilde inzetten op herstructurering. Thomsen stelt: "Another possibility is one that I thought would have happened already and I am surprised that it has not happened, is that, because of the refugee situation, they take a decision... that they want to come to a conclusion. Ok? And the Germans raise the issue of the management... and basically we at that time say "Look, you Mrs. Merkel you face a question, you have to think about what is more costly: to go ahead without the IMF, would the Bundestag say 'The IMF is not on board'? or to pick the debt relief that we think that Greece needs in order to keep us on board?" Right? That is really the issue." Het punt hier is echter dat het IMF zich uiteindelijk altijd op het standpunt heeft gesteld dat primaire overschotten verenigbaar zijn met en zelfs leiden tot solvabiliteit. Het IMF pleitte daarbij niet consequent voor herstructurering volgens Varoufakis (2017; p. 21), die stelt door Lagarde in 2015 voorgehouden te zijn: "You are of course right, Yanis. These targets that they insist on *can't* work. But, you must understand that we have put too much into this programme. We cannot go back on it. your credibility depends on accepting and working within the programme."

8 Terug naar mei 2010

Het rapport uit 2013 stelde dat het IMF uit optimisme de begroting-vermenigvuldiger onderschatte. Dat valt niet te rijmen met een door hoofdeconoom Blanchard geschreven interne notitie uit 2010, waarin deze, in de weergave van Mody (2018; p. 260), noteerde dat “draconian austerity was unprecedented and would crush the economy for a long time.” Hetzelfde geldt voor een notitie van de afdeling *Strategy, Policy & Review*, stellende: “giving Athens a big international rescue loan, with no haircut, would shift the burden to taxpayers”. Niet iedereen was dus 'optimistisch'.

Dat blijkt vooral uit de IMF-bestuursvergadering van 9 mei 2010¹⁷. Het Zwitserse bestuurslid noemde de prognoses 'fanciful'; zonder herstructurering bleef Griekenland insolvent. Een Braziliaans bestuurslid noemde de voorspellingen 'Panglossian', een Indiase bestuurder hield het op 'internally inconsistent'. Het IMF-hoofd van de Europa-sectie, Poul Thomsen, sloot herstructurering uit en reageerde overigens niet inhoudelijk. Voornoemde reglementswijziging werd voorgesteld, waarbij bestuursleden zich voor het blok gezet meenden door “the threat that if they did not approve the change, they could trigger a ‘systemic crisis’”. De uitkomst was, volgens Mody (2018; p. 262), dat het IMF “bowed to the wishes of the Europeans and Americans”.

De vergadering van 9 mei laat geen optimisme zien, maar cynisme. Er werd een, volgens Mody, 'unrealistically benign scenario' gepresenteerd. En dit 'optimistische' scenario werd bevochten op en opgelegd aan de realistische facties binnen het IMF.¹⁸ Een voormalig medewerker van de afdeling Europa stelt dan ook dat de begroting-vermenigvuldigers de uitkomst waren van 'fundamental political pressures' om een rooskleurig beeld te schetsen.¹⁹ En dus stelde het IMF in 2010 dat de schuld 'would peak at 149 percent of GDP in 2013' en dat er na 2012 een 'growth recovery' zou zijn en dat 'Unemployment is projected to peak at nearly 15 percent by 2012'.²⁰ De werkloosheid zou in 2013, toen de Griekse economie bleef krimpen, tot boven de 25% stijgen en is nooit meer onder de 15% gedaald (ondanks arbeidsmigratie).²¹

¹⁷ Zoals weergegeven door Mody (2018; pp. 260-262) o.b.v. notulen.

¹⁸ Dit doet uitkomen dat het IMF intern verdeeld was. Het IMF is een uit meerdere belangen en perspectieven bestaande actor. Hier wordt daarbij de samenhang geanalyseerd tussen de handelingen van het IMF. Die zijn consistent, althans gericht op prioritering van crediteuren (eerst de banken, daarna zichzelf) en op bezuinigingen op de publieke sector.

¹⁹ Zoals geciteerd in Roos (2019), p. 244.

²⁰ IMF (2010), Greece: Staff Report on Request for Stand-By Arrangement, IMF Country Report 10 / 110, p. 1 en 4 respectievelijk.

²¹ De journalist Jesse Frederik construeerde inzichtelijke 'grafiek des doods', waarin de IMF-prognoses in 2007-2011 naast de werkelijke krimp werd geplaatst. Het laat zien dat de voorspellingen vijf jaar lang flagrant en asymmetrisch mis waren, zie ftm.nl/artikelen/kamer-gelooft-prognose-griekenland-ook-niet-meer

9 Conclusie

Het rapport uit juni 2013 was een curiosum. Het IMF gaf er fouten in toe. Dat gebeurt niet vaak in de wereld van internationale organisaties. Het verdient daarvoor enige waardering, daar het rapport in ieder geval een opening biedt om de rol van het IMF en andere instituten bij het 'helpen' van insolvable landen te analyseren. De ECB en de EC hebben soortgelijke rapporten niet geschreven. Daarmee is het officiële standpunt van deze instanties dat alles in 2010-2015 goed is gegaan. Vanuit het perspectief van banken is dat ook zo.

Het 2013-rapport had evenwel geen gevolg voor het beleid. Sterker, in 2015 werden de 'vergissingen' herhaald. Het waren geen vergissingen. Het waren keuzes, afgedwongen in de bestuursvergadering op 9 mei 2010 en contra de eigen, ad hoc aangepaste IMF-regels. Deze indruk wordt versterkt door de geschiedenis. In 2001-2003 geschiedde hetzelfde als in 2010-2012. In 2001 leende het IMF uit aan Argentinië. Ook toen had Argentinië dat te gebruiken om banken te betalen. Ook toen werd 'soberheid' (austerity) opgelegd. Ook toen leidde dat tot recessie. En ook toen werd in 2003 in een rapport genoteerd dat de groeiprognoses achteraf te optimistisch waren. En juist toen stelde het IMF dat herstructurering een essentieel onderdeel is van 'hulppakketten' – een positie die zeven jaar later werd verlaten. Het werkelijke doel staat daarbij, bedoeld of niet, uiteindelijk in het rapport zelf te lezen. Op bladzijde 28 staat: “the SBA-supported program served as a holding operation”. Die duurde twee jaar, en dat was voor private crediteuren voldoende: “A delayed debt restructuring also provided a window for private creditors to reduce exposures and shift debt into official hands.” Dit komt dichtbij de bekentenis die een oprecht IMF had gemaakt en waar het, als dan, consequenties aan had moeten verbinden. De banken werden echter geholpen en niemand anders.

Ironisch genoeg deed het IMF in 2010 feitelijk hetzelfde als de Griekse regering in 2009 bleek te hebben gedaan: prognoses al te gunstig voorstellen ('misreporting' noemde het IMF het in 2010). De Grieken deden het om nog in de buurt van het stabiliteits- en groeipact te komen en banken een voorwendsel te geven om geld te lenen. Het IMF deed het om met de EMU van het VvM te kunnen breken en om banken van dienst te zijn. Enig verschil is dat de bekentenis voor het IMF zonder gevolg bleef. Lagarde hoefde niet weg en de Grieken, menigeen in 2010 ongeboren, hebben een schuld terug te betalen tot 20 augustus 2059, als de laatste 1118093835 euro overgemaakt wordt aan het ESM, dat leent van banken onder garantie van eurolanden. Mochten de Grieken daar niet in slagen en de IMF-prognoses van 2015 incorrect blijken, dan staat de 'Europese belastingbetaler' garant. Tegen die tijd komt er allicht een nieuw rapport, waarin de begrippen optimisme, exogene factoren en onvoorziene omstandigheden ongetwijfeld niet zullen ontbreken. Aan het beleid zal dat niets veranderen.

Auteur

David Hollanders (e-mail: D.A.Hollanders@uva.nl) is docent Economie bij Europese Studies, Universiteit van Amsterdam.

Referenties

- IMF, 2013, Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement, IMF Country Report 13 / 156.
- Mody, A., 2018, *Euro Tragedy – A Drama in Nine Acts*, Oxford University Press.
- Reinhart, C.M. en C. Trebesch, 2016, The International Monetary Fund: 70 years of Reinvention, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 30(1): 3-28.
- Roos, J., 2019, *Why not Default? The Political Economy of Sovereign Debt*, Princeton University Press.
- Varoufakis, Y., 2017, *Adults in the Room: My Battle With Europe's Deep Establishment*, London, Bodley Head.

Voorbij het bbp in 2030?

Interview met Rutger Hoekstra

Paul Teule

Het is al lang bekend dat het bruto binnenlands product (bbp) geen goede graadmeter is voor kwaliteit van leven en duurzaamheid. De bbp-controverse is bijna zo oud als het bbp zelf, en tegenwoordig uiten zelfs 'mainstream' economische instituties, van de Wereldbank, de OESO tot de Europese Commissie, van *The Economist* tot *The Financial Times*, hun kritiek op het belang dat helaas nog steeds aan het bbp en de nationale rekeningen gehecht wordt. *ESB* wijdde vorig jaar nog een conferentie en een dossier aan het 'Meten van welvaart' (*ESB*, 2019), waarbij door diverse auteurs harde noten werden gekraakt. 'Het bruto binnenlands product moet terug in zijn hok', aldus de inleiding. Een van de auteurs (naast ondergetekende) was de voormalig CBS-onderzoeker Rutger Hoekstra, die als enige een visie uiteenzette om de status quo daadwerkelijk te doorbreken, en tegenwoordig de Wereldbank en VN adviseert. Zijn visie werkte hij ook uit in een boek: *Replacing GDP by 2030. Towards a Common Language for the Well-being and Sustainability Community* (2019). *TPEdigitaal* sprak met Hoekstra over het maatschappelijke momentum van het bbp en de nationale rekeningen en de levensvatbaarheid van een alternatief.

Waarom is het bbp volgens jou aan vervanging toe?

Het bbp is nu nog te veel een doel, terwijl het slechts een middel is om echte maatschappelijke doelen, zoals welzijn, duurzaamheid en gelijkheid, te realiseren. Het is in ons eigen leven precies hetzelfde: niemand heeft als doelstelling om zijn inkomen te maximaliseren. Zelfs bij de mensen die dat zeggen is dat aantoonbaar niet zo; ook zij hebben uiteindelijk andere doelen waar ze hun inkomen voor inzetten. Zo is het ook met onze samenleving: het bbp is slechts een middel.

Moeten we dan helemaal van het bbp af?

Het bbp heeft een belangrijke financiële functie. Het zegt iets over het 'productieve' gedeelte van onze maatschappij, onze economie. Maar de economie is dus wel een subsysteem van de maatschappij, die op haar beurt overigens weer een subsysteem is van het natuurlijk systeem. Ik erger mij groen en geel als er wordt gezegd "Dat is slecht voor de economie!" en er als het ware een veto wordt uitgesproken. Slecht voor de economie wordt gezien als slecht voor de maatschappij, en dus slecht *per se*. Maar ik wil het omdraaien: eerst kijken naar maatschappelijke ontwikkelingen, zoals geluk, tijdsbesteding, klimaatverandering. Dat zijn de centrale vraagstukken. Vervolgens kun je dan kijken naar welke rol onze economie, en het meetsysteem van de nationale rekeningen, hierbij kan spelen. Nu is het omgekeerd.

Waarom lukt het dan niet om dit te doen? In kranten, op tv, lijkt de vraag of iets goed of slecht is voor 'de economie' of, nog erger, 'de groei', en daarmee het bbp, niet aan belang te hebben ingeboet.

Dat komt mede doordat in de media een vaste schare economen als experts worden uitgenodigd die allemaal in die frame van "wat goed is voor de economie is goed voor de maatschappij" zitten. Je moet als presentator of als kijker thuis van goede huize komen en veel van een onderwerp weten om tegen dit frame in te kunnen gaan. Wat je eigenlijk wil is dat we het juist minder over 'de economie' gaan hebben en een nieuw soort wetenschappers bij programma's als Nieuwsuur worden uitgenodigd.

Dit is die nieuwe 'gemeenschap' waar je het ook over hebt in je boek? Een multidisciplinaire gemeenschap van demografen, sociologen, politicologen, ecologen, enzovoorts.

Het gaat om nieuw soort wetenschappers die geschoold zijn in alle maatschappelijke en planetaire ontwikkelingen en dat in samenhang kunnen duiden. Nu is de analyse heel erg smal. Het gaat zo van: de nieuwste CBS-cijfers zijn uit, economen vinden daar dan iets van en praten dan over consumptie, investeringen of onze concurrentiepositie. Maar ja, de echte vraag is: gaat het goed met de bevolking en gaat het goed met onze planeet? Die bredere vragen worden te weinig gesteld.

Ligt de bal dan bij de redacties om hun programma's over economie om te gooien?

Ik denk niet dat het veel zin heeft om naar de economieredactie toe te gaan en te zeggen: hoe jullie het aanpakken is fout. Je moet vooral zorgen voor een breed aanbod van informatie. Journalisten willen ook gewoon nieuws hebben, en het bbp heeft nu nog de voorsprong als het gaat om actualiteit. Ik denk dat ze daar gewoon heel veel mee scoren, maar als jij ze op actualiteit pakt en op bredere maatschappelijke trends, dan denk ik dat journalisten net zo geïnteresseerd zijn in die ontwikkelingen. Als het CBS, elke keer als er economische cijfers gepresenteerd worden, in een ander zaaltje ook met nieuwe cijfers over welzijn, duurzaamheid en gelijkheid komen, dan raken de journalisten die nu alleen maar met economische groeicijfers bezig zijn, op een gegeven moment gewend aan die andere cijfers. Ze gaan dan zien dat er een veel interessantere bril is om naar maatschappelijke ontwikkelingen kijken dan die van wel of geen productiestijging in een kwartaal. Het zou nog beter zijn als er in 200 landen een maandelijks persconferentie wordt gegeven met cijfers over die bredere thema's, en dat die cijfers internationaal geharmoniseerd zijn.

Dat is dan die 'taal' die we moeten gaan spreken om ook echt een 'voorbij het bbp'-gemeenschap te worden.

Het gaat in eerste instantie om taal zoals we die in dagelijkse discussies gebruiken en in de media. Ik ben nu de *The New York Times*-archieven aan het doorspitten en je ziet hoe over de decennia het taalgebruik van zo'n krant verandert. Dit jaar wordt het woord 'economie' in een zesde van alle artikelen in *The New York Times* gebruikt. Tijdens de Grote Depressie van de jaren 30 was dat slechts twee procent. Na de Tweede Wereldoorlog spreken van 'de economie' en dan zie je dat het belang van die woorden een enorme vlucht neemt door een constante onderliggende stroom aan nieuwe cijfers die worden geproduceerd en die de relevantie van die woorden steeds onderstrepen. De term 'economic growth' wordt voor de

jaren 50 niet gebruikt in *The New York Times*. En nu weet iedereen wat het is. Dat is eigenlijk wat je wilt: in de kranten, en in het dagelijks leven, dat mensen het over welzijn en duurzaamheid kunnen hebben in plaats van “Goh, hoe staat het met de economie?”. Maar om dat te bereiken hebben we een constante stroom geharmoniseerde cijfers nodig die overal ter wereld op dezelfde manier uitkomen.

Met ‘geharmoniseerd’ bedoel je dat iedereen hetzelfde bedoelt als ze het over welzijn hebben? Je kunt het vergelijken met het Engels. Heel veel mensen spreken die taal, wat de communicatie veel gemakkelijker maakt. Zo werkt het nu bij de nationale rekeningen, het System of National Accounts (SNA). Alle economen ter wereld ‘spreken’ SNA en daardoor kunnen macro-economen makkelijk communiceren over hun statistieken en modellen. En het taalgebruik over ‘economische groei’ sijpelt door naar het grotere publiek omdat zij zonder het door te hebben ook een paar woordjes SNA spreekt. Zo moeten we ook over welzijn leren praten, zonder er zoals nu lacherig over te doen. Het moet de normaalste zaak van de wereld zijn.

Maar critici zullen natuurlijk zeggen dat het voordeel van het bbp is dat het objectief is, neutraal, waardevrij. En welzijn wordt dan als subjectief weggezet.

Ik krijg die kritiek heel vaak. De economie is concreet, objectief. Maar dat is echt een misvatting. Dat beeld komt denk ik doordat geld de meeteenheid is, en dat is duidelijk optelbaar. Men heeft dan echter niet door dat bij het bbp in lopende prijzen ‘imputaties’ worden gedaan voor niet-bestaande financiële stromen, zoals woningdiensten die huiseigenaren aan zichzelf verschaffen. Dit is echter een marginaal probleem als je het afzet tegen de moeilijkheid van het schatten van *economische groei* – dat is de groei van de omvang van de economie. Om dat te schatten moet je van alle goederen en diensten de verandering van kwantiteit, kwaliteit en prijs kunnen onderscheiden. Dat is voor appels prima te doen, maar als het gaat over Apple iPhone is het al veel lastiger. Hoeveel procent beter is de iPhone 7 ten opzichte van de iPhone 6? Bij diensten, zowel zakelijke dienstverlening als overheid, is het nog lastiger. Hoeveel beter hebben ambtenaren hun werk gedaan ten opzichte van vorig jaar? Graag antwoord tot twee cijfers achter de komma!

Het bbp is dus gewoon een conventie die over de hele wereld hetzelfde wordt toegepast. Door die wereldwijde consensus krijgt het getal de zweem van objectiviteit. De Verenigde Naties hebben ergens een grens getrokken en gezegd dat is ‘economie’. Wetenschappelijk gesproken zijn er welzijnsfactoren die veel beter te meten zijn dan de economie. Zaken zoals levensverwachting, onderwijsniveau en CO₂-emissies zijn veel ‘harder’, zou ik willen stellen. Ik denk dat als er in 200 landen welzijnscijfers uit zouden komen, dat binnen twee jaar die kritiek helemaal verstomd is en dat mensen het gewoon als hard cijfer accepteren.

Je bent zelf heel kritisch op de 'beyond GDP'-beweging die volgens jou veel te weinig samenwerkt om een alternatief te vormen voor het dominante bbp. Je spreekt van de succesvolle 'bbp-multinational' die de hele wereld is overgegaan, tegenover de 'huisnijverheid' van de vele alternatieve indicatoren en meetsystemen. Ik moet ook zeggen dat ik soms moedeloos word van al die initiatieven: GPI, HDI, BWI, HPI, SDG, BLI... Ik zie vaak door de bomen het bos niet meer. Ik denk dat we veel kritischer mogen zijn op de organisatiegraad van onze eigen welzijns- en duurzaamheidsgemeenschap. Er zijn honderden alternatieven, die niet kunnen tippen aan de 'marktmacht' van het bbp, en die het speelveld eigenlijk nog verder vertroebelen. In veel gevallen is het een organisatie die zelf met een indicator de spotlight opzoekt, soms ook met een commercieel belang. Het alternatief moet denk ik echt van een overheidsinstelling komen, maar ook daar heb je weer verschillende organisaties, zoals de OESO, de Wereldbank, Europese Commissie, verschillende VN-clubs, die met hun initiatief aandacht willen trekken. Ik ging vroeger ook vrij vaak naar die OESO-conferenties en in het begin krijg je er veel energie van, maar op een gegeven moment denk je van ja, de zoveelste spreker met de zoveelste indicator, wat proberen we hier nu eigenlijk te bereiken met zijn allen?

Maar wat stel je dan voor? Hoe breng je alle koppen bij elkaar?

Dat is al veel vaker gebeurd, en niet alleen bij het SNA. Neem het voorbeeld van het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC). Begin jaren 90 heeft dit panel ervoor gezorgd dat het gedachtegoed van de klimaatwetenschap geharmoniseerd werd, zodat het meer impact had op publiek en politiek. Hoewel het een traag proces is geweest van dertig jaar, denk ik dat zonder het IPCC klimaatverandering niet zo prominent in onze maatschappelijke discussie had kunnen komen.

En over de Sustainable Development Goals (SDGs) kun je van alles zeggen, maar ze zijn toch maar in een paar jaar uit de grond gestampt en het is heel knap dat alle landen van de wereld en heel veel bedrijven die 17 doelen en 196 deeltargets onderschrijven. Het zijn trajecten waarbij met een combinatie van wetenschap en statistiek je een rol veroverd in de maatschappelijke beleidsvorming. Ik stel dus voor om een Intergovernmental Panel op te richten voor Wellbeing, Sustainability and Equity (IP-WiSE).

In Nederland hebben we sinds een paar jaar de Monitor Brede Welvaart, en die heb jij zelfs mede helpen ontwikkelen. Dat lijkt mij misschien wel een traject om verder uit te bouwen. Hoe is die monitor ontstaan?

Ik ben in 2004 bij het CBS komen werken en ik werd in 2007 samen met collega Jan Pieter Smits gevraagd om wat toen de 'Monitor Duurzaam Nederland' heette, op te zetten. Dat was een publicatie waar het CBS met alle drie de planbureaus, PBL, SCP en CPB, op één titel stonden. Jan Pieter en ik trokken toen ook een internationale taskforce, waar de VN, OESO en Europese Commissie en de Wereldbank ook in zaten. Daar is, mede door een invloedrijk rapport van Joe Stiglitz voor de Franse overheid, besloten om de waaier aan alternatieve indicatoren onder te verdelen in de drie dimensies 'hier en nu', 'later', 'elders'. Ik ben ook staflid geweest van de Parlementaire Commissie Brede Welvaart, onder leiding van Rik Grashoff, en daarmee werd 'brede welvaart' ineens een groot thema, dat we met de Monitor Brede Welvaart via waaiers met indicatoren op die drie dimensies ontwikkelden.

Critici zeggen dat de Monitor Brede Welvaart in vergelijking met de nationale rekeningen veel te weinig aandacht krijgt. Ook omdat de monitor in mei, tijdens Verantwoordingsdag, wordt besproken, waar toch minder aandacht voor is dan, zeg, de Derde Dinsdag in september.

Je kunt het vanuit de negatieve kant bekijken, maar de Monitor heeft natuurlijk wel een vaste plek op de parlementaire agenda. En ik ben altijd een beetje huiverig van te snel te kritisch worden over de resultaten die behaald zijn. Want de geschiedenis van Beyond GDP ligt vol met initiatieven die na drie of vier jaar zijn afgeblazen, omdat dan iemand anders roept: "Ik heb een beter idee!" Bij de Monitor Brede Welvaart zie je dat deze een steeds prominentere plek krijgt. De Studiegroep Begrotingsruimte is bezig met het kijken naar de rol van de brede welvaart bij het begrotingsbeleid, en er zijn moties geweest van GroenLinks en D66 om de Monitor meer bij het beleid te betrekken. Dus ik zie het meer als een langjarig proces. Er zijn trouwens maar vijf of zes landen die je echt kunt aanwijzen die wat meer doen dan de rest. Iedereen heeft bijna wel een statistisch rapport, maar het echt inbreken in het beleidssysteem, dat is aan weinig landen gegeven. En daar zijn wij wel één van. Ik zou het dus het liefst positief bekijken, anders gaan mensen de conclusie trekken dat het aan het rapport ligt en komt er weer iemand met een alternatief. Dus laten we gewoon de Monitor Brede Welvaart als kapstok gebruiken om in zoveel mogelijk beleidsprocessen ervaring op te doen.

Dezelfde critici – ik hoor er ook bij – zeggen dat je er weinig mee opschiet om maar zoveel mogelijk indicatoren bij elkaar te presenteren. Wat je steevast ziet is dat de economische cijfers groen uitslaan. Het bbp zit er ook bij en heeft een heel prominente plek bovenaan de waaiers, net als bij de 20 op een dartbord. En de milieucijfers slaan steevast rood uit. Wat moet je daar als beleidsmaker dan mee? Je kunt als kamerlid altijd zeggen: het is een gemengd beeld, het is enerzijds goed, anderzijds niet. De Monitor helpt je niet om het negatieve effect van het bbp op het milieu aan te pakken. Het staat allemaal los van elkaar.

Ik denk dat de winst erin zit dat die rode milieucijfers er nu wel in staan. Ik denk dat we er steeds minder mee wegkomen. Die rode cijfers staan nu op een plek en daar moeten politici wel aandacht aan besteden. Een linkse partij zou eerder geneigd zijn om een groter punt van milieu te maken, maar ook een politicus van rechtse huize zal zeggen: oké, die CO₂ daar moeten we iets aan doen, laten we zoeken naar manieren dit het bbp-gedeelte wel groen houden. Het mooie is dat alle cijfers in ieder geval op één plek staan.

Zijn er niet veel te veel indicatoren in die Monitor?

Je hebt de school die zegt: maak een set van indicatoren in een dashboard, in elk hun eigen eenheden. Je hebt ook de school, vooral economen, die zegt: maak één monetaire indicator die met het bbp kan concurreren en die bijvoorbeeld alle externaliteiten corrigeert. Dat is dan een uitwerking van de welvaartstheorie.

Ik heb daar lang over nagedacht en ik ben wel voor aggregatie, maar nu wordt er gesteld dat dat maar op een manier kan: de welvaartstheorie. Maar er zijn veel meer theoretische instrumenten die bruikbaar zijn. Ik gebruik wel eens de metafoor van een dokter. Die heeft een aantal instrumenten om een diagnose te stellen. Als hij alleen met een bloeddrukmeter aan komt zetten en zegt dat hij daarmee de diagnose gaat doen, zou je hem meteen de deur

wijzen. Je weet dat hij het volledige arsenaal aan instrumenten moet gebruiken om tot een diagnose te komen.

Eigenlijk had je het liefst één instrument. In Star Trek is een dokter die een *tricorder* heeft waarmee hij binnen drie seconden kan zien welke ziekte een patiënt heeft. Maar dat is science fiction. Ondanks millennia aan medische vooruitgang, is de medische wetenschap niet in staat één instrument te maken voor een diagnose. Waarom zou de sociale wetenschap dan de pretentie hebben dat ze op de vraag “hoe gaat het op deze aarde en met onze maatschappij” een tricorder-antwoord kunnen geven?

Je moet het aantal indicatoren wel beperkt houden. Met een beperkte set van vier of vijf indicatoren kun je wel een steengoede analyse geven over wat de grootste uitdagingen zijn. Vanuit wetenschappelijk en communicatieoogpunt is dat het meest wenselijk. Als we één keer per maand die indicatoren de wereld insturen, dan vertrouw ik erop dat deze goed zullen landen. Bij 50 of 60 indicatoren is dat niet zo, maar die zijn wel belangrijk voor de formulering van beleid. Maar los van de indicatoren is het van essentieel belang dat we beleidsmakers ook de tools geven om op basis van deze cijfers beleid te formuleren.

Welke tools?

Om dat te snappen moet je iets weten over de macro-economische tools. Zodra de nationale rekeningen af zijn, en dus ook het bbp, stuurt het CBS deze data naar het CPB. Die gebruiken al deze cijfers in allerlei modellen en afwegingskaders waarmee ze voorspellingen doen en adviezen geven. Dat zijn ‘tools’ voor beleidsmakers, omdat ze daarmee geholpen worden in de complexe beslissingen die ze soms moeten nemen.

Wij, als Beyond-GDP-gemeenschap, stellen daar weinig tegenover. Als een politicus of een regering nu aan haar ambtenaren vraagt wat een effectieve manier is om op brede welvaart te sturen, dan hebben wij geen mechanismen of modellen. En dat is natuurlijk een zwakte. Bij het bbp leidt het tot een tweedegolf aan aandacht: als het CPB een voorspelling doet dan is het wéér het bbp-cijfer dat in de krant komt. In de naoorlogse opmars van de nationale rekeningen spelen zij dit soort wetenschappelijk instrumenten een belangrijke rol.

Jij staat nu op enige afstand van de Monitor Brede Welvaart, ook omdat je zelf in een vrijere rol en als adviseur je eigen ideeën wilde uitwerken. In je boek kom je uiteindelijk met een System of Global and National Accounts (SGNA) met vijf systeemrekeningen die gaan over milieu, maatschappij, economie en verdeling, die op een geïntegreerde manier gebruikmaken van fysieke en monetaire eenheden. Dit wordt dan de ultieme taal waarin we voorbij het bbp kunnen spreken?

Mijn filosofie is simpel: we kopiëren het model dat de economen hebben. Die hebben het systeem van nationale rekeningen als taal en dient als basis voor statistiek en voor beleids-tools en modellen. Ik denk dat we ook een accounting systeem moeten bouwen die als woordenboek voor ‘onze’ taal moet dienen en als basis voor statistiek en beleidstools. Ik heb in mijn boek een schets van zo’n accounting systeem gedaan, maar alleen een groot wetenschappelijk proces kan daar echt handen en voeten aan geven. Er is zoveel expertise nodig

om alle dimensies van vooruitgang te meten dat daar een interdisciplinaire team van wetenschappers voor nodig zal zijn.

Ben je niet bang dat dit ook de initiatieven die er zijn verwatert?

Hoe erg het voor sommige initiatieven zal zijn, we kunnen gewoon niet door met honderden verschillende systemen. Dat is binnen de gemeenschap al heel verwarrend, laat staan dat we coherent communiceren met de maatschappij.

Toevallig zit je ook in een van de adviesgroepen die de System of National Accounts gaan aanpassen. Wat kun je in die rol doen?

Ik heb eigenlijk drie ijzers in het vuur om dit werk internationaal voort te zetten: Het herzieningsproces van de SNA; Een project bij de Universiteit van de Verenigde Naties; en de The Wellbeing Economy Alliance (WEAll).

Waarschijnlijk komt er in 2025 een nieuwe SNA. De auteurs kijken natuurlijk ook om zich heen en snappen dat het verhaal van “wij meten gewoon de economie en dat is het” heel mager is. Dus ik zit ook in een subgroepen van expertcomité die nadenkt over een breder raamwerk.

Bij de Universiteit van de VN ben ik net aangenomen om een project op te starten die gebaseerd is op mijn boek. We gaan daar de gedachten in een concreet project om te zetten waar we harmonisatie, tools en een groot wetenschappelijk netwerk centraal gaan stellen.

Als laatste ben ik ook betrokken bij de Wellbeing Economy Alliance (WEAll). Dat is een hele enthousiaste en professionele groep die over de hele wereld een transitie naar een ‘wellbeing economy’. Daar heb ik recent een ‘Policy Brief’ geschreven om die acties om deze agenda vooruit te helpen. De lezers van dit stuk zal het niet verbazen welke drie punten dit zijn: harmonisatie, tools en een nieuwe taal.

Literatuur

ESB, 2019, Meten van welvaart - dossier, Den Haag.

Hoekstra, R., 2019, *Replacing GDP by 2030, Towards a Common Language for the Well-being and Sustainability Community*, Cambridge University Press

Hoe zou Tinbergen reageren op de coronacrisis¹

Erwin Dekker

Nederland zit, net als de rest van Europa, midden in de tweede golf van het coronavirus. Het was een eerdere tweede golf die een ongekende impuls gaf aan het werk van Jan Tinbergen, Nederlands grootste econoom en de oprichter van het CPB. Het was 1931, twee jaar na het uitbreken van de economische crisis, die we ons nu herinneren als de Grote Depressie. Alle economen, ook Tinbergen, verwachtten dat het een jaar van herstel zou worden. Dat was immers wat ze wisten uit het verleden, en wat de theorie voorspelde: de conjunctuurencyclus duurt zo'n 8 jaar. Op de neergang volgde een periode van herstel en daarna een nieuwe hoogconjunctuur.

De economie in die jaren werd nog vooral gezien als een natuurverschijnsel. Een wat bijzondere theorie uit de late negentiende eeuw had zelfs gesteld dat de conjunctuur verklaard kon worden aan de hand van zonnevlekken. Onzin, zo bleek. Maar het idee dat de economische cyclus niet veel anders was dan die cycli die we kenden uit de astronomie was wijdverbreid. De zon komt iedere dag op, de aarde cirkelt rond de zon in 365 dagen en een beetje, en de conjunctuurencyclus duurt 7 tot 8 jaar. Dat is de natuur, daar kun je niets aan doen.

Nou ja niets, je kunt de natuur wel meten. In die jaren werd er druk gewerkt door economen, inclusief Tinbergen, toen nog werkzaam bij het CBS, aan een zogeheten barometer. Die barometer zou kunnen laten zien waar we ons precies op de cyclus bevonden. Zeg maar, net zoals het corona-dashboard ons nu moet laten zien hoe hoog de golf is: kabbelend water, mooie surfgolf, gevaarlijk hoog, of Tsunami-niveau.

Maar in 1931 liet de natuur het afweten. Er volgde geen herstel, er kwam een tweede golf, en de werkloosheid nam verder toe, in 1933 zat de Nederland net als de rest van de westerse wereld nog dieper in de depressie dan in 1931. De meer hardlijnige socialisten uit de kringen van Tinbergen zagen daarin de bevestiging van een andere theorie, die van Karl Marx. Hij had immers voorspeld dat crises steeds dieper en langduriger zouden worden, tot uiteindelijk het kapitalisme zichzelf zou vernietigen. Maar dat vond Tinbergen een enorm gevaarlijke gedachte. De gevolgen van de crises waren zo groot, het leed zo ondraaglijk, dat er nu iets gedaan moest worden. Daar kwam bij dat als de socialisten geen antwoord op deze crisis vonden, dan zouden anderen, met name de fascisten dat wel doen, zoals in Duitsland en Italië al was gebleken.

¹ Dit is de uitgeschreven versie van een lezing ter ere van het 75-jarig bestaan van het Centraal Planbureau gehouden op 29 oktober 2020.

De omslag van die jaren was zo fundamenteel dat we ons nu nauwelijks kunnen voorstellen dat de economie ooit werd gezien als een natuurverschijnsel, dat we simpelweg moesten ondergaan. De economie is nu een systeem dat we kunnen sturen, richten, een domein waar de overheid bij uitstek een verantwoordelijkheid voor draagt. Tinbergen was niet de eerste, noch de enige, die bijdroeg aan deze denkrevolutie. Maar de modellen die hij bij het CPB ontwikkelde waren van enorme invloed, ook internationaal. Hij stelde daarin dat de economie bestuurd kon worden met behulp van instrumenten, die konden worden ingezet voor het realiseren van beleidsdoelen. De overheid kreeg, letterlijk, controle over de rentestand door de nationalisatie van de centrale bank. De overheid kon begrotingsbeleid voeren, en zo waren er nog andere instrumenten, die de het kabinet in samenspraak met de experts van het CPB in staat stelden de economie de gewenste kant op te sturen.

Na die revolutie was de economie niet langer een natuurverschijnsel, maar eerder een complexe machine. De experts van het CPB wisten hoe die machine werkte en luisterden naar de regering die verschillende doelen afkondigden. Ze konden dan aan de experts bij het CPB vragen aan welke knoppen gedraaid moest worden om die doelen te bereiken. Vanaf dat moment was het de gedeelde verantwoordelijkheid van de politiek en de experts om de economie niet alleen te stabiliseren, maar ook te laten groeien. De natuur was beheersbaar geworden, niet langer spiegelde de economen zich aan de astronomen, maar nu aan de ingenieurs. Het was die wonderlijke combinatie van ingenieursdenken en morele verantwoordelijkheid die Tinbergen dreef. Hij herkende een vergelijkbare motivatie bij Lorentz, een andere grootheid van de Nederlandse wetenschap die ervoor had gezorgd dat de Afsluitdijk er kwam, en de Zuiderzee een gecontroleerd meer werd, het IJsselmeer.

Toen de andere grote golf kwam in 1953 bij de Watersnoodramp rekende Tinbergen ijverig mee aan economische kant van de Deltawerken. De natuur moest onder controle worden gebracht. Overstromingen waren dan misschien natuurlijke verschijnselen, de mens kon ze voorkomen. Net zoals het in de economie was gelukt, althans zo dacht hij toen, kon stabiliteit worden gecreëerd in de hele samenleving.

Het is deze manier van denken die ook in de coronacrisis bij ons is. Het natuurverschijnsel, het virus, kwam dan misschien onverwacht, maar daarna hebben we alles gedaan om het onder controle te krijgen. De prominente positie van de experts van het RIVM in het Outbreak Management Team was precies zoals Tinbergen zich de rol van de expert voorstelde: dichtbij de regering, maar net los genoeg van de politiek en de democratische controle door de niet-experts. Bovendien werkend *in dienst van* de samenleving. In Tinbergen's visie moest wetenschap vooral dienend zijn, in plaats van bijvoorbeeld afstandelijk, of kritisch.

De coronacrisis laat ook goed zien wat voor enorme verantwoordelijkheden dat met zich meebrengt. Het virus mag dan een natuurverschijnsel zijn, het ontstaan ervan wordt vooral vanuit groene hoek aan de mens geweten. Controle over de coronagolven is de directe verantwoordelijkheid van de overheid. En elke langdurige zieke en elke dode is een smet op haar presteren, de schuld van de overheid en het RIVM, en niet van de natuur. Net als in de

economie steeds meer de gedachte is gaan heersen dat zowel het controleren van de conjunctuurgolven als de negatieve gevolgen van economische neergang verantwoordelijkheden (en schuld) meebrengt voor de overheid.

Als ik naar premier Rutte luister die stelt, “Ik ben niet de baas”, dan klinkt het regelmatig alsof hij niet zo blij is met al die verantwoordelijkheid. Het ligt dan voor de hand om te stellen dat dit komt omdat hij liberaal is en daarom meer in persoonlijke dan in overheidsverantwoordelijk gelooft. Maar als we terugdenken aan de Tinbergenrevolutie van de jaren 30 dan zien we nog wat anders, namelijk dat we de politiek, of die nou liberaal, sociaal-democratisch, of conservatief is, verantwoordelijk hebben gemaakt voor de natuur. Natuurrampen mogen simpelweg niet meer gebeuren, of dat nu een economische crisis, een grote bosbrand, een watersnoodramp, of een pandemie is.

De economie en de natuur zijn beheersbaar, en dus zijn wij, of om in de geest van Tinbergen te spreken, zijn de experts en de politiek samen verantwoordelijk voor eventuele rampen. In mijn biografie, die over niet al te lange tijd zal verschijnen, concludeer ik dan ook dat voor Tinbergen, de economische expert bij uitstek, het allermoeilijkste is om los te laten, om te laten gaan, om te accepteren dat niet alles te beheersen en besturen is. Dus als Rutte het gevoel heeft dat die verantwoordelijkheid te groot is, dan is het terecht als hij stelt: “Dit de schuld, eh ik bedoel, de erfenis is van Tinbergen”.

Auteur

Erwin Dekker (e-mail: e.dekker@eshcc.eur.nl) is assistant professor culturele economie bij de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zijn biografie over Jan Tinbergen zal in het voorjaar van 2021 verschijnen. Hij heeft veelvuldig gepubliceerd over de geschiedenis van de economische theorie en publiceerde eerder *The Viennese Students of Civilization* over economen in het Weense interbellum.