Economen in dialoog

Over de belangrijkste beleidsopgaven voor de komende tien jaar



Preadviezen 2024

ISBN/EAN: 978-90-826379-9-1

Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde

KVS 175

Economen in dialoog

Over de belangrijkste beleidsopgaven voor de komende tien jaar

Preadviezen 2024

Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde

ISBN/EAN: 978-90-826379-9-1
NUR 160

De Preadviezen 2024 van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde worden uitgegeven door ESB

© 2024 De auteurs, p/a Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Postbus 98, 1000 AB Amsterdam

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16 h Auteurswet, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet) dient men zich te wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

Redactie: Robert Dur, Pieter Gautier, Bas Haring, Marike Knoef, Rick van der Ploeg en Maartje Schulz
Omslag en typografie: Jacques van Schie
Tekstcorrectie: Rolandt Tweehuysen, De Twee Hanen v.o.f.
Beeldmateriaal: Lin Woldendorp, Willemieke Kars, Henriëtte Guest

Voorwoord

Voor de KVS is 2024 een bijzonder jaar, want we vieren het 175-jarig bestaan van de Nederlandse economenvereniging. Reden genoeg voor een speciale editie van de jaarlijkse KVS Preadviezen. In plaats van één centraal thema met bijdragen, geschreven door experts, gaan de Preadviezen dit jaar over zes actuele thema's, gebaseerd op dubbelinterviews die zijn gehouden in het najaar van 2024. 'Economen in dialoog' dus, en niet alleen met elkaar, maar ook met experts uit andere disciplines. De geïnterviewden zijn een mooie mix van academische onderzoekers en prominente beleidsmakers.
De focus van de interviews lag op de lange termijn: waar willen we over tien jaar staan? Welke belangrijke beleidsopgaven liggen er? De bundel behandelt zes sleutelthema's van deze tijd: bestaanszekerheid, begrotingsbeleid, wonen, zorg, klimaat en AI.
De Preadviezen stonden dit jaar onder redactie van Pieter Gautier, Bas Haring, Marike Knoef, Rick van der Ploeg, Maartje Schulz en ondergetekende. De dubbelinterviews werden voorbereid en gehouden door twee of drie van de redacteuren. Maartje Schulz was betrokken bij alle dubbelinterviews en schreef ze uit.
We hopen dat de bundel stof tot nadenken geeft en eraan bijdraagt dat we de lange termijn niet uit het oog verliezen. Want wat we vandaag besluiten, kan doorslaggevend zijn voor hoe de samenleving er in 2035 voor staat.



Robert Dur
KVS-voorzitter

Inhoud

Inleiding
Bas Haring, namens de redactie 8

Armoede en bestaanszekerheid
Anna Custers en Arjan Vliegenthart
Interview door Robert Dur en Maartje Schulz 10

Begrotingsbeleid
Pieter Hasekamp en Bas Jacobs
Interview door Pieter Gautier, Robert Dur en Maartje Schulz 24

Wonen
Cody Hochstenbach en Matthijs Korevaar
Interview door Pieter Gautier en Maartje Schulz 38

Zorg en gezondheid
Hugo Keuzenkamp en Xander Koolman
Interview door Marike Knoef en Maartje Schulz 52

Klimaat en stikstof
Reyer Gerlagh en Detlef van Vuuren
Interview door Bas Haring en Maartje Schulz 66

Kunstmatige intelligentie
Anna Salomons en Stefania Milan
Interview door Rick van der Ploeg en Maartje Schulz 76

Inleiding

We leven in een bijzondere tijd. Vermoedelijk vond men dat vroeger ook al en zal men dat in de toekomst eveneens vinden, maar er zijn wel een aantal zaken die deze tijd extra bijzonder maken: het klimaat verandert, kunstmatige intelligentie komt op, we leven langer maar niet altijd even gezond. En wáár we leven is ook niet vanzelfsprekend, want niet iedereen heeft een huis. Dit zijn grote en actuele onderwerpen die aandacht vragen van wetenschappers en experts. Ook economen kunnen een bijdrage leveren aan het oplossen van de klimaatproblematiek en hebben ideeën over bijvoorbeeld wonen. Vandaar dat we een verzameling van dialogen hebben opgetuigd tussen duo's van economen en andere experts. Zes duo's. Vier over de onderwerpen die we zojuist noemden: klimaat, AI, gezondheid en wonen. Plus nog twee over meer klassieke economische onderwerpen: armoede en de begroting van de overheid. De aanpak was steeds hetzelfde: we vragen ieder duo om met een aantal concrete suggesties te komen voor beleid, en het gesprek over die suggesties hebben we opgetekend. Om zo een context van die suggesties te scheppen en te tonen waar de verschillen en overeenkomsten in zienswijzen zitten.

De weerslag van die gesprekken, plus de beleidssuggesties ziet u in deze bundel. Een aantal dingen valt op. In de eerste plaats willen economen graag dat hun inzichten en ideeën worden toegepast en hun weg vinden naar beleid. Dat blijkt wel uit het feit dat het geen enkel probleem was om economen bereid te vinden mee te doen met dit project. En het was ook niet moeilijk om experts te vinden die geen econoom zijn. Blijkbaar en gelukkig schrikken economen niet af. Bovendien waren de economen en de niet-economen het opvallend vaak met elkaar eens. Economen zijn gewend op een 'harde', zakelijke manier over gevoelige, 'zachte' onderwerpen te denken en te praten, en dat stuit anderen wel eens tegen de borst. Daar was in de gesprekken geen sprake van: gesprekspartners begrepen elkaar en konden elkaar steeds goed vinden.

Als je door je wimpers heen zo naar die zes dialogen kijkt, dan bestaat er over één ding een algemene consensus: er is behoefte aan een visie op wat langere termijn. Waar willen we met z'n allen heen, de komende jaren? Hoe moet ons land eruitzien in laten we zeggen 2035? Pas als we dat weten, dan kunnen wetenschappers of economen verstandig aan de slag. Economen zijn een soort van 'samenlevings-ingenieurs': geef een ingenieur de randvoorwaarden voor bijvoorbeeld een brug, en hij of zij kan bedenken hoe de brug te bouwen. Geef een econoom de randvoorwaarden voor een samenleving – hoe moet die eruitzien? – en hij of zij kan bedenken hoe daar te belanden. Maar zonder zo'n visie zijn

economen machteloos; het is niet aan hen om vast te stellen hoe de samenleving eruit moet zien. En die langeretermijnvisie ontbreekt. Beleidsmakers en politici zijn te veel bezig met nu of de komende paar jaar. Dat is op zich logisch en misschien van alle tijden, maar als er zo veel belangwekkende en grote problemen zijn, dan is het zaak om het vermogen van wetenschappers optimaal te gebruiken, en dan is een langetermijnvisie onmisbaar.

Wat verder opvalt aan de gesprekken was dat ze op hoofdlijnen bleven. Als je twee mensen van verschillende disciplines uitnodigt, dan gaan ze het niet hebben over kleine zaken; dat is meer iets voor tussen vakgenoten. Dat is wel een verademing; veel economisch advies gaat over details: getallen achter komma's en procenten van procenten. Dat is nu een keertje anders.

En bovendien was het gewoon leuk. Het is prettig om een uitwisseling te hebben tussen vakgebieden. Interessant om te merken hoe je op een uiteenlopende manier tegen hetzelfde aan kunt kijken. Voor economen was het verrijkend. En we hopen dat het ook voor de niet-economen verrijkend was. We denken van wel, want het economisch vakgebied doet er namelijk toe.

We gaan hier geen lijstje presenteren met de belangrijkste aanbevelingen van de in totaal 36. Het is niet aan ons om te bepalen welke het meest belangrijk zijn. Wel hopen we dat de aanbevelingen serieus worden genomen. Wetenschappers doen hun uitspraken niet voor niks en wetenschappelijke kennis is de meest betrouwbare kennis die er bestaat. Die kennis is nodig om tot oplossingen te komen, en de actuele problemen zijn te groot om te negeren.

Namens de redactie


Bas Haring


Rick van der Ploeg


Robert Dur


Marike Knoef


Pieter Gautier


Maartje Schulz



Anna Custers
Econoom en lector Armoede Interventies aan de Hogeschool van Amsterdam



Arjan Vliegenthart
Directeur van het Nibud

Interview door Robert Dur en Maartje Schulz

Armoede en bestaanszekerheid

'Je kan armoede niet "oplossen", maar je kan er wel systematischer mee bezig zijn'

Om te beginnen, laten we een blik werpen op de feiten. Hoe heeft de armoede zich ontwikkeld in de afgelopen decennia in Nederland?

Anna: "Het CBS houdt sinds begin jaren 80 de lage inkomensgrens bij en hoeveel mensen daaronder zitten. Als je dat als maatstaf aanhoudt, dan is het armoedecijfer behoorlijk afgenomen. In de jaren tachtig leefde op een gegeven moment ruim 15 procent onder de lage inkomensgrens, en met recente vergelijkbare cijfers zitten we op 4,4 procent. Maar daar zijn wel kanttekeningen bij te plaatsen."

Kan je meer over die kanttekeningen vertellen?

Anna: "De lage-inkomensgrens is altijd op het sociaal minimum gebleven. Dat sociaal minimum is door de tijd heen wel gecorrigeerd voor inflatie door te indexeren aan het cao-lonen indexcijfer van het CBS, maar het is niet gecorrigeerd voor de welvaartsstijging die we in Nederland hebben doorgemaakt. Wiemer Salverda (2023) laat in een artikel in *ESB* zien dat het sociaal minimum de afgelopen 45 jaar 30 procent is achtergebleven bij de algemene welvaartsstijging in Nederland, gemeten aan het gemiddelde loon. De vraag is dan: sluit de reële lage inkomensgrens nog wel aan bij het type economie en het niveau van de algehele welvaart dat Nederland heeft?"

Arjan: "Nee, dat is geen reële inkomensgrens. Daarom hebben we bij het Nibud samen met het CBS en het SCP een nieuwe armoededefinitie ontwikkeld. Die gaat allereerst uit van wat mensen minimaal nodig hebben om mee te kunnen doen in onze samenleving. Daarbij hebben we ook gekeken naar wat deze tijd vraagt. Zo zit er een mobiele telefoon in het pakket, ook voor de kinderen die naar de middelbare school gaan.
Naast deze definitie kijken we bij het Nibud ook naar het ervaren financieel rondkomen. Dat meten we sinds 2012. We zien dit jaar dat we het laagste aantal mensen hebben die aangeven dat ze het niet redden. Dus met heel veel Nederlanders gaat het vrij goed, maar dat wil nog niet zeggen dat mensen zich dan ook *zeker voelen*. Het rond kunnen komen in het hier en nu is één criterium om vast te kunnen stellen of iemand bestaanszekerheid heeft, maar het tweede belangrijke element gaat over het gevoel van zekerheid, en of je het systeem begrijpt waarin je moet opereren. Bij het Nibud zien we steeds vaker dat het minder gaat om de daadwerkelijke kwantitatieve hoogte van het stelsel, maar dat het hem meer zit in een aantal onderliggende mechanismen.
Zo maakt het in een compleet doorgedraaide woningmarkt ontzettend uit of je een sociale huurwoning hebt en daarmee ook de huurtoeslag, en dus de zekerheid dat je ergens kan wonen, versus de situatie dat je dat allemaal niet hebt. Hetzelfde geldt voor zorg: qua onvermijdbare zorguitgaven maakt het uit of je een chronische beperking hebt of niet. Dat zit allemaal niet in die inkomensgrens. We moeten dus naar meer dingen kijken, de hele situatie waarin je zit. Cruciaal is ook de vraag: hoeveel moet je als persoon of gezin organiseren om een zeker bestaan te hebben voor vandaag en de dag van morgen?"

Anna: "Ik zou nog even willen aanhaken op wat Arjan zei over dat hij in de Nibud-onderzoeken ziet dat er nu meer mensen aangeven dat ze kunnen rondkomen dan in voorgaande jaren. Dat is natuurlijk ook logisch gezien de steunmaatregelen die zijn ingezet sinds 2022.
Jarenlang was het beleid in Nederland: gaat het goed met de economie, dan gaat de armoede omlaag, want er is veel werk en de lonen stijgen. En als het slecht gaat met de economie dan zijn er meer armen. Maar tussen 2022 en 2024 is het beleid juist anticyclisch geweest. Er leek economische tegenspoed op komst en er kwam compensatie van de energierekening en de hoge inflatie. Het minimumloon en daaraan gekoppelde uitkeringen stegen, mensen met lage inkomens kregen 1300 euro energietoeslag en een jaar later gingen het kindgebonden budget en de huurtoeslag omhoog met echt forse bedragen. Voor een alleenstaande ouder met twee kinderen op bijstandsniveau is het kindgebonden budget met 40 procent (3231 euro netto extra in een jaar) gestegen tussen 2022 en 2024. Het totaalpakket aan maatregelen heeft geleid tot een daling van het aantal mensen onder de armoedegrens.
Er komt dus meer geld bij huishoudens terecht, met name bij de lage inkomens. Tegelijkertijd is het systeem erg ingewikkeld en ook onzeker, want de toeslagen kunnen worden teruggevorderd. Dus ik ben best huiverig voor de eindafrekening van de toeslagen volgend jaar voor de lage inkomens."

Arjan: "Ja, dat is volgens mij precies de paradox waar we nu in zitten qua armoedebeleid. Het vorige kabinet verdient een compliment, want incidenteel is er echt wel gerepareerd wat er nodig was. Tegelijkertijd is met al die incidentele reparaties – of het nu gaat om het aanpakken van 'energiearmoede' of 'menstruatiearmoede' – de bestaanszekerheid wel afgenomen. Want het stelsel is complex en onzeker geworden en je kunt er dus niet structureel op bouwen. Als je de crux van die bestaansonzekerheid wil aanpakken, moet je volgens mij focussen op vereenvoudiging van het stelsel."

Anna: "Ja, wat ik nu zie gebeuren, is dat we telkens een kortetermijnreactie hebben op de augustusraming van het CPB. Dan zetten we na die raming daar met Prinsjesdag wat tegenover, voornamelijk koopkrachtreparatie via toeslagen, maar we denken dus niet fundamenteel na over wat goed armoedebeleid is, of hoe we überhaupt ons belastingsysteem willen inrichten."

Jullie zeggen beiden dat het aantal mensen in armoede is gedaald, maar dat die bestaansonzekerheid is toegenomen. Maar hoe meet je die bestaansonzekerheid dan?

Arjan: "Wij vragen in het onderzoek 'Geldzaken in de Praktijk' aan mensen drie dingen. Eén, kunt u makkelijk rondkomen? Twee, heeft u grip op uw geld? En drie, weet u waar u recht op hebt? Dat zijn gevoelsvragen. Maar bestaanszekerheid is natuurlijk ook primair een gevoelskwestie.
Daar komt uit dat een op de drie het eerder moeilijk dan makkelijk vindt om rond te komen. En als het dan gaat om de vraag 'weet ik waar ik recht op heb en heb ik daar een beetje comfort bij?', dan springen er enkele groepen uit. Namelijk mensen met flexibel werk, zzp'ers en jongvolwassenen. Die groepen springen er méér uit dan mensen met een structureel laag inkomen. Mensen met een structureel laag inkomen – zoals met

een bijstandsuitkering – zijn over het algemeen zó ingesteld op hun situatie dat ze hun uitgavenpatroon hebben aangepast, en ze het dan redden.
Dus die factor flexibiliteit lijkt meer onzekerheid te geven dan een structureel laag inkomen. Bij de jongeren zie je vaak een combinatie van studieschuld, een flexibel contract en buitengesloten worden op de woningmarkt. De SER heeft het ooit treffend

"Mensen denken altijd dat het alleen bij de buren gebeurt, maar wat nu als je zelf een keer de buurman bent?"

omschreven als 'een uitgesteld leven'. Mensen blijven langer thuis wonen en het krijgen van kinderen wordt uitgesteld. Dan gaat het dus niet om de vraag 'kan ik maandelijks rondkomen', maar om de vraag 'kan ik onderliggend wat opbouwen?'"

Anna: "Ik denk dat dit toch ook geldt voor de lage inkomens. In de zin van: je kunt wel het financiële stuk bijplussen door de toeslagen te verhogen, maar mensen wonen nog steeds in dezelfde schimmelige woning, er is nog steeds een verschil in jaren in goede gezondheid en er is nog steeds kansenongelijkheid in het onderwijs. Er zijn echt schrijnende voorbeelden van hoe mensen leven die niet per se worden gevangen in de armoedecijfers. Er zijn schijnbaar woningen in de Bijlmer in Amsterdam die erop gebouwd zijn dat je maar één keer in de week kan douchen qua vochthuishouding. Maar daar woont dan een heel gezin dat elke dag onder de douche staat. Ja, natuurlijk krijg je dan schimmel.
We moeten ook kijken naar de rol die schulden spelen in de bestaansonzekerheid. De gemiddelde schuld waarmee mensen nu bij de schuldhulpverlening aankloppen, is 40.000 euro. Dat was dertig jaar geleden 15.000 euro. Daar zijn ook nieuwe type schulden bij gekomen. Vroeger hadden mensen nog geen schulden als gevolg van teveel ontvangen toeslagen, je kon niet in de wanbetalersregeling van de zorgverzekering zitten, er waren geen after-pay-services..."

Arjan: "Ja, dat punt van schulden wil ik ook graag onderstrepen. Schulden kwamen vroeger veelal door overconsumptie, maar tegenwoordig ontstaan schulden vooral

doordat het leven anders loopt dan verwacht. Denk aan een echtscheiding, onverwachts baanverlies of het verkeerd inschatten van je inkomen. Mensen denken altijd dat het alleen bij de buren gebeurt, maar wat nu als je zelf een keer de buurman bent?
Het maatschappelijk debat en de toon over schulden is wel aan het kantelen. Toen ik in 2014 wethouder Werk en inkomen in Amsterdam was, was het veel meer 'eigen schuld, eigen verantwoordelijkheid'. Nu is het besef meer dat het niet een individueel probleem is, maar een systeemprobleem. En dat het iedereen kan overkomen. Ik denk dat de coronacrisis en de energiecrisis dat besef wel hebben aangewakkerd. Het is nu veel socialer hoe we ermee omgaan. De scherpste kantjes zijn ervan af. Dat vind ik positief. Het is nu meer ingedaald dat er een verschil is tussen niet willen en niet kunnen, en dat wat je wil ook moet kunnen."

Anna: "We krijgen helaas nog geen grip op die schulden, waar het bij inkomensarmoede juist wel steeds beter lukt. De schuldenproblematiek is al negen jaar stabiel groot. We hebben 720.000 huishoudens met problematische schulden, en slechts 15.000 huishoudens per jaar die uit de schuld raken. Dat komt doordat er niet één persoon verantwoordelijk voor is, en er is ook niet één magische knop waaraan je kan draaien. De vraag rondom de schuldenproblematiek van mensen is denk ik vooral hoe de financiële dienstverlening erop aan te passen."

Arjan: "Bovendien melden mensen zich niet altijd bij de schuldhulpverlening. Daar zit trouwens ook iets moois en menselijks achter, want veel mensen willen hun eigen sores oplossen en anderen niet met de problemen opzadelen.
Overigens is het wel een prestatie van formaat dat de coronacrisis niet heeft geleid tot een explosie aan schulden. Want daar was ik toen best bang voor. Die inkomenspakketten hebben veel goeds gedaan. De stelling dat de overheid de economie tijdens corona heeft overprikkeld, dat mag dan vanuit economisch perspectief juist zijn, maar de overheid heeft de mensen wel beschut. En dat is een verdienste die je niet mag onderschatten."

Anna: "Tegelijkertijd hadden de steunmaatregelen wel wat gerichter kunnen zijn, als je doel is om schulden en armoede te voorkomen. De overheid heeft gekozen om brede maatregelen te nemen, zoals accijnsverlaging op de benzine en een energieprijsplafond. Daar profiteren ook de hogere inkomens van. Vanuit het idee van haalbaarheid snap ik dat wel. Simpelweg alleen de lage inkomens ondersteunen, is politiek gezien gewoon heel moeilijk. Het is gemakkelijker om steun te vinden voor beleid dat een brede groep burgers ondersteunt."

Arjan: "Houd er wel rekening mee dat als je gerichter beleid wil, dat het instrumentarium dan ook specifieker wordt, waarmee je dus voor een deel de complexiteit vergroot."

Anna: "Ja dat klopt, maar je kunt het bijvoorbeeld ook hebben over de hoogte van het sociaal minimum."

Arjan: "Zeker. Het is wat dat betreft jammer dat sommige belangrijke aanbevelingen van de Commissie sociaal minimum, waar ik deel van uitmaakte, niet zijn overgenomen. We zien dat de aanbevelingen op het gebied van kinderarmoede relatief snel zijn geïmplementeerd. Maar de cruciale aanbeveling om het minimumloon en de uitkeringen te verhogen, waarmee je de afhankelijkheid van toeslagen verlaagt, daar durft dit huidige kabinet niet aan."

En waarom durven ze dat niet, denk je?

Arjan: "Wat je hoort, is dat men bang is dat daarmee arbeid te duur wordt. Dat het door de hogere salarislast te zwaar drukt op de uitgavenkant van de werkgevers. En er is ook het idee dat werken moet lonen, en daaraan wordt gekoppeld dat als de uitkeringen te hoog worden, dat de uitkering zogezegd 'een hangmat wordt in plaats van een trampoline'.
Hoewel ik die argumenten begrijp, zouden we toch naar een fundamentele herziening toe moeten waarbij het primaire inkomen veel belangrijker wordt, en dat je het daarmee kan redden. De werkgevers zouden waar nodig gericht gecompenseerd kunnen worden om die factor arbeid minder duur voor hen te maken. De politiek moet zich de vraag stellen of ze bereid is een prijs te betalen om de bestaanszekerheid van veel mensen te laten toenemen en het stelsel te vereenvoudigen."

We hebben het al veel over bestaanszekerheid gehad. Kan de overheid alle bestaansonzekerheid wegnemen? En zou dat überhaupt wenselijk zijn? Hoe zien jullie de rol van de eigen verantwoordelijkheid bij het bestrijden van bestaansonzekerheid en armoede?

Anna: "We hebben de afgelopen tijd gezien dat mensen steeds meer moeite hebben om economische schokken op te vangen. Tot nu springt de overheid vaak bij als het plotseling tegen zit, maar het is geen gegeven dat zoiets altijd blijft gebeuren. Mensen zouden ook zelf waar mogelijk een financiële buffer moeten opbouwen voor het geval er iets mis gaat.
Tegelijkertijd denk ik dat als je het hebt over het bredere begrip bestaanszekerheid – en dan denk ik aan de wooncrisis, de flexibilisering op de arbeidsmarkt, aan kansenongelijkheid in het onderwijs en aan toegang tot zorg – dan moeten mensen zich in die omstandigheden vaak al heel weerbaar opstellen. Als je in een te kleine woning woont, dan moet je al weerbaar zijn. En dan gaat het ook echt over basisbehoeften die een overheid eigenlijk zou moeten kunnen waarborgen."

Arjan: "Wij vierden dit jaar ons 45-jarig jubileum en we hadden de Belgische filosoof Daniël Denys uitgenodigd als spreker over bestaanszekerheid. Hij vroeg aan de groep, behoorlijk provocatief: 'als je van tevoren zou weten hoe je leven zou lopen, zou je het dan willen leven?' Veel mensen gaven aan liever niet te willen weten hoe het leven loopt, maar het leven te willen meemaken zoals het ze overkomt.
Er zit een discrepantie tussen aan de ene kant die zekerheid willen hebben en aan de andere kant het leven willen accepteren zoals het komt. Het gaat dus om de vraag: waar hang je nou precies de slinger van de pendule? Op een aantal fundamentele terreinen is de onzekerheid toegenomen, waar de handelingscapaciteit van mensen niet navenant is meegestegen, zoals bij wonen en zorg. En onderwijs hoort daar misschien ook bij. Als je terugkijkt naar de afgelopen drie decennia, dan is op die terreinen iets wezenlijks onzeker geworden zonder dat daarbij de handelingscapaciteit is toegenomen. Op die terreinen moeten we durven te interveniëren. Dus nee, we willen het leven niet voorspelbaar maken – en wat er in je leven gebeurt, is altijd meer van invloed dan het kabinetsbeleid – maar op die fundamentele dimensies van wonen, zorg en onderwijs, daar kun je het niet aan het individuele organisatievermogen van mensen overlaten om zichzelf zekerheid te verschaffen."

Anna: "Dat klopt, want anders krijg je ook privatiseringen zoals allerlei bijlessen en private zorg, die de kansenongelijkheid vergroten. Op de woningmarkt gaat het al zo: als je kapitaalkrachtig bent dan woon je prima, en anders heb je pech en zoek je het maar uit. Het is toch een basistaak voor de overheid om dat beter te regelen."

Arjan: "En ik wil daar nog wat aan toevoegen. De klimaattransitie is in potentie een vraagstuk dat voor mensen allerlei budgettaire consequenties heeft, waarbij het individuele verandervermogen ook niet adequaat is om de maatschappelijke opgave te

ledigen. Wat ik daaraan ook fascinerend vind, is dat mensen met een hoog inkomen klimaatbeleid belangrijker vinden dan mensen met een laag inkomen, maar mensen met een hoog inkomen hebben een exponentieel grotere ecologische voetafdruk dan mensen met een lager inkomen. Mensen met een laag inkomen voeren als het ware al het klimaatbeleid dat we willen, maar die vinden het zelf niet belangrijk. De propagandisten van het klimaatbeleid zitten bij de hogere inkomens. Dat heeft iets paradoxaals."

We gaan naar de kernvraag toe van deze bundel. Welke drie beleidsopgaven zouden de komende tien jaar prioriteit moeten krijgen en hoe?

Anna: "Ik zou om te beginnen stoppen met het terugvorderen van toeslagen. We moeten de toeslagensystematiek zo inrichten dat er niet eerst een voorlopige toeslag komt en later pas een definitieve verrekening. Kortom, we hebben meteen al een definitief systeem nodig zonder terugvorderingen, want die terugvorderingen vergroten de schuldenproblematiek. Een definitief toeslagensysteem is technisch haalbaar, alleen moeten we dan accepteren dat we soms iets te veel uitkeren. Hoe langer we doorgaan met het huidige systeem, hoe moeilijker het wordt om het aan te passen.
Ten tweede, kijk nog eens goed naar de hoogte van het sociaal minimum. Is dat niet te laag nu?
En ten derde, er is meer langetermijnvisie nodig op het gebied van armoedebeleid. Echt armoedebeleid behelst namelijk meer dan draaien aan toeslagenknoppen. Er zal moeten worden nagedacht over wat er dan nog meer nodig is voor het voeren van goed armoedebeleid. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat je kiest voor een iets hoger minimumloon met daaraan gekoppelde uitkeringen, in plaats van telkens op de korte termijn te reageren op koopkrachtplaatjes met compensatiemaatregelen voor mensen rond de armoedegrens.
En dan zou ik graag nog één aanbeveling eraan willen toevoegen. Zet de weg voort die minister Schouten heeft ingezet in het vorige kabinet door de Participatiewet menselijker te maken en meer uit te gaan van vertrouwen. Dat betekent minder hoge eisen stellen aan mensen die in de bijstand zitten. Nu heb je een inlichtingenplicht en als je daaraan niet voldoet, kun je gekort worden. Veel mensen zitten in de bijstand omdat ze niet kunnen werken. Dan hoor je eigenlijk niet in de bijstand, maar toch is dat in de praktijk het geval. Laten we met meer vertrouwen handelen naar mensen in zo'n positie."

Arjan: "Jouw laatste aanbeveling zou mijn eerste aanbeveling zijn. Ga ervan uit dat

de meeste mensen deugen, dan krijg je heel ander beleid. Het is pijnlijk als er wordt getwijfeld aan je intenties.
Ten tweede, verklaar wonen tot de sociale kwestie van deze tijd. Dat is breder dan het tekort aan huizen; het gaat ook over kwaliteit. In de coronatijd hebben we gemerkt dat het echt uitmaakt of je als kind een rustige eigen kamer hebt met een MacBook of dat je met twee broertjes en zusjes in één kamer moet leren met één laptop. Het gaat dus ook om de vraag in hoeverre je als mens de ruimte hebt om op adem te komen.
En ten derde, werk aan het afbouwen van de toeslagen en het verhogen van het primaire inkomen. En gebruik het momentum van de arbeidsmarktkrapte daarvoor.
Met al deze aanbevelingen heb je geen oplossing, want je kan armoede niet 'oplossen', maar dan heb je wel een aanpak, zoals Eberhard van der Laan mij dat een keer vertelde. Het gaat erom dat je op een consistente en op een consequente manier stuurt op datgene waar je heen wil gaan, in de volle wetenschap dat het einddoel altijd achter de horizon ligt. Maar dat zou je niet moeten hinderen dat je er wel systematisch mee bezig

> *"Ga ervan uit dat de meeste mensen deugen, dan krijg je ander beleid"*

bent. Dus níét: 'O, de augustusraming is binnen, welke groep gaan we nu weer eens compenseren?' Overigens is ook dát goed bedoeld, want ook de meeste politici deugen, maar dat is een voorbeeld van wat oud-minister van Sociale zaken Jan de Koning 'de vloek van de goede daad' noemde. Dat je wel goede intenties hebt met het beleid, maar dat het ertoe kan leiden dat mensen toch dieper de fuik in zwemmen."

Wat is er nodig van politici om jullie ideeën realiteit te maken?

Anna: "De enige manier is, denk ik: heel duidelijk communiceren als politicus wat het kost, waarom we het doen en wat het oplevert."

Arjan: "We zitten nu in een transitie van denken. We zien nu dat een aantal beleidsparadigma's uit de jaren negentig obsoleet zijn, zoals dat idee van 'eigen schuld, eigen verantwoordelijkheid'. We hebben alleen nog geen nieuwe paradigma's. Dat vraagt voor

een deel politieke durf, maar minstens zo belangrijk is een maatschappelijke debat, tot *ESB* aan toe, waarin we dus die nieuwe paradigmatische manier van denken durven te formuleren.
Toen ik ooit een keer als wethouder in Amsterdam zei dat armoede bij de grote stad hoort, toen donderde de helft van de gemeenteraad over me heen. Dat mag je als wethouder natuurlijk nóóit zeggen, maar tegelijkertijd moet je het dus wél zeggen. Ook in een welvarend land als Nederland zul je mensen hebben die minder te besteden hebben. Daarmee wordt de essentiële vraag namelijk steeds pregnanter en zichtbaarder. Namelijk, wat ben je bereid daaraan te doen? En waar zeg je: dit kost ons te veel om het op te lossen, en daar laten we het dus ook bij. Daarover moet je helderheid durven te verschaffen."

Anna: "Ja, en er zal altijd een groep zijn die niet kan werken of die beperkt kan werken. De vraag is: wat is dan een waardig bestaan voor deze groep? Deze groep is zoals gezegd de afgelopen 45 jaar niet meegekomen met de algehele welvaartsstijging, maar daar dertig procent op achtergebleven. Als politicus moet je je afvragen wat je daaraan wil en kan doen, en vooral ook hoe. Dat is een andere benadering dan het huidige systeem van ramingen, koopkrachtplaatjes en het sleutelen met de toeslagen."

Is het nog een idee om die koopkrachtplaatjes helemaal niet meer te publiceren om zo de fixatie daarop weg te halen?

Anna: "Dat vind ik lastig, want de koopkrachtplaatjes zijn natuurlijk ook wel weer informatief. We moeten wel ergens vandaan halen hoe het met iedereen financieel gaat."

Arjan: "Het gaat vooral om een herwaardering van dit soort instrumenten. En dan zou ik zeggen: iets minder ontzag voor het koopkrachtplaatje, zelfs de directeur van het Nibud vindt dat een goed idee."

Anna, afrondend, jij hebt veel ervaring opgedaan met het bestrijden van armoede in het buitenland – onder andere in India en Afghanistan. Kun je daaruit lessen trekken die ook relevant zijn voor Nederland, of is het van een hele andere aard?

Anna: "Ja, er zijn wel een aantal lessen die ik daaruit kan trekken. Toen ik terug in Nederland kwam, heb ik mijzelf ook de vraag gesteld wat is er nou anders aan armoede hier dan ergens anders. Ik kwam er ten eerste op uit dat het bij de Wereldbank altijd erg ging over het bouwen van sterkere instituties. Daar denken wij als economen overigens ook veel over na. En ik ging dat dan in de praktijk proberen toe te passen. En dan zie je dat dat ingewikkeld is, maar er ook wel stapjes worden gezet omdat de Wereldbank en het IMF leningen bieden aan landen, maar er moeilijke beleidshervormingen tegenover stellen. Wij als Nederland hebben eigenlijk geen organisaties boven ons die dat bij ons afdwingen. Wij worden bijvoorbeeld niet gedwongen door een internationale organisatie dat we ons toeslagensysteem moeten veranderen. In een ander land, was dat waarschijnlijk wel op die manier verlopen.

> *"Het is gewoon stressvol om met het UWV te maken te hebben"*

Het andere wat ik constateerde, is dat je in veel ontwikkelingslanden nauwelijks een socialezekerheidsstelsel hebt. In Nederland is daarentegen aan alles gedacht, ons stelsel is echt heel uitgebreid. Kijk, in India ben je arm en heb je stress, want je hebt te weinig geld. In Nederland heb je ook stress om je geld, maar ook om de interactie met de verzorgingsstaat. Het is gewoon stressvol om met UWV te maken te hebben. We hebben in Nederland wel sterke instituties, maar het bouwwerk is zo ingewikkeld geworden, dat het niet meer logisch is voor burgers. En ondanks dat het denken wel begint te veranderen, zijn de systemen nog steeds geënt op die oude beleidsprincipes van de participatiemaatschappij.
We hebben dus wel robuuste instituties, maar die zijn ook moeilijk bij te sturen. Dus de vraag is: hoe kan je die instituties nu veranderen op een manier die past bij het nieuwe denken en ook op een manier dat het eenvoudiger wordt voor mensen?"

Kan de wetenschap hier niet ook een belangrijke rol spelen, door bijvoorbeeld perspectief te schetsen?

Arjan: "Ja, elke verandering begint met het denken erover. De vergelijking met het eind van het keynesiaanse tijdperk vind ik hierin echt instructief. Dat keynesiaanse beleid liep heel lang door tot het eind van de jaren tachtig, maar het wetenschappelijk

debat had al verdere stappen gemaakt. Dus de beleidspraktijk volgt altijd later. Dus misschien moeten we ook nu accepteren dat het nog even duurt.
Maar we kunnen wel de wetenschap ook uitdagen om duidelijk te formuleren waar het dan heen moet. In toenemende mate zijn we al wel in staat om te spreken over waar het fundamenteel mis zit, en daar begint ook steeds meer consensus over te ontstaan. De vraag is echter wie de Reagan wordt van het nieuwe tijdperk, een beetje gechargeerd gezegd. Maar zo'n soort politicus heb ik nog niet gevonden in Nederland, maar eerlijk gezegd ook niet daarbuiten."

Nou, daar is het op wachten dan...

Arjan: "We moeten ook niet te veel onze hoop vestigen op individuele politici. Politici zijn natuurlijk ook slechts producten van hun tijd, en ze kunnen ook niet 'buiten hun tijd' opereren. Schouten is een positief voorbeeld hiervan. Bij haar beleid zag je heel mooi de cumulatie van het veranderende denken. Het denken is toen daadwerkelijk omgezet in anders handelen."

Adviezen:

- **Stop met het terugvorderen van toeslagen en richt een systeem in waarin toeslagen meteen definitief zijn.**
- **Heroverweeg de hoogte van het sociaal minimum en bekijk of het hoger kan.**
- **Reageer niet telkens op koopkrachtplaatjes, maar zet in op een langetermijnvisie op armoedebeleid.**
- **Baseer armoedebeleid, en specifiek de bijstand, meer op vertrouwen in plaats van op wantrouwen.**
- **Verklaar wonen tot de sociale kwestie van deze tijd.**
- **Werk aan het afbouwen van de toeslagen en aan het verhogen van het primaire inkomen.**

LITERATUUR

Salverda, W. (2023) Welvaartswinst afgelopen halve eeuw voorbijgegaan aan sociale minima. ESB, 108(4825), 414–416.



Pieter Hasekamp
Directeur van het Centraal Planbureau



Bas Jacobs
Hoogleraar Economie en overheidsfinanciën aan de VU Amsterdam

Interview door Pieter Gautier, Robert Dur en Maartje Schulz

Begrotingsbeleid

'De grootste uitdaging voor ons begrotingsbeleid is de opkomst van het economisch populisme'

Pieter en Bas, goed om jullie als economen bij elkaar te hebben met jullie ervaring in zowel de academische als de beleidswereld. Om maar meteen met de deur in huis te vallen: welke drie beleidsopgaven zouden de komende tien jaar prioriteit moeten krijgen op het gebied van begrotingsbeleid?

Pieter: "Als je het wereldwijd bekijkt, is de grote opgave om een nieuwe *sovereign debt crisis* te voorkomen. Je ziet dat de overheidsschulden overal ter wereld, behalve dan in Nederland, de pan uit rijzen. Overal ter wereld zitten de overheidsschulden op niveaus die we buiten oorlogstijd nog niet hebben gezien. Je kan natuurlijk discussiëren over wat een veilig niveau is, maar je zal in ieder geval moeten voorkomen dat die niveaus voortdurend blijven toenemen. En dat is nog steeds wel het geval op dit moment."

En als we dan even de blik op Europa werpen, want daar hebben we als Nederland tenminste nog iets van invloed op... Hoe kijk jij dan bijvoorbeeld naar de drieprocentsregel en de zestigprocentsregel?

Pieter: "Dat zijn natuurlijk arbitraire regels, maar je moet je wel ergens aan houden. Er is geen objectief veilig niveau te bepalen voor de schuldquote. Die zestig procent is eerlijk gezegd aan de lage kant, denk ik. Die drieprocentsregel is een iets logischere waarde. Maar goed, er gaan in Europa per januari nieuwe regels in waarbij je op een verstandige manier naar die zestig procent toe zou kunnen gaan, en die moet je wel proberen te handhaven. Of dat gaat lukken, is de grote vraag. Frankrijk zit bijvoorbeeld wel in de gevarenzone."

Bas, hoe kijk jij hiernaar?

Bas: "Er zijn al meteen heel veel punten waar ik graag op zou doorgaan, maar wellicht kan ik eerst de drie uitdagingen noemen die ik zie rond begrotingsbeleid, en dan kunnen we daarna over het een en ander doorpraten."

Dat is goed. Brand los.

Bas: "Ik zie als grootste uitdaging voor de komende jaren hoe we begrotingsbeleid voeren in een tijd van economisch populisme. Ik heb in de jaren 2010–2017 kritisch geageerd op het zuinige begrotingsbeleid dat toen werd gevoerd. Dat is daarna omgedraaid in het uitdelen van gratis bier. We zitten nu een periode waarin schaarste groter wordt, maar ik zie nog steeds geen duidelijk idee van wat we doen met de begroting.
Ik zie wel andere dingen, bijvoorbeeld dat politieke partijen elkaar vinden in het afkopen van hun politieke tegenstellingen. Dat is niet goed. Ik zie ook dat het begrotingsbeleid steeds slechter wordt in termen van de implementatie. En ten slotte is het begrotingsbeleid niet meer gebaseerd op economische analyse. Ik zou graag willen dat de economische analyse weer terugkeert in het denken over de begroting.
De typische reactie van economen op begrotingspolitieke verstoringen is om hardere begrotingsregels op te leggen. Maar we zien, zeker in Europa, dat hardere begrotingsdiscipline niet kan worden afgedwongen. Dezelfde politici die de regels maken, kunnen ze immers ook veranderen. En op het moment dat populisme belangrijker wordt en het beleid slechter wordt, is er een uitdaging voor economen om de politieke economie beter te begrijpen in onze analyses van staatsschuld, en om te zorgen dat we macroeconomisch verstandiger beleid gaan voeren."

Hoe zie je dat populisme dan precies? Is dat bijvoorbeeld economisch beleid zonder budgetrestrictie?

Bas: "Nou, ik zie op eigenlijk alle terreinen, inclusief begrotingsbeleid, dat het bijna niet meer goed lukt om als economen invloed uit te oefenen op het economisch beleid. Dat ik de indruk heb dat politici denken 'laat die economen maar kletsen; ze zijn alleen maar lastig, ze zijn alleen maar kritisch'."

Is dat iets van de laatste jaren?

Bas: "Ik denk dat de politieke beloning voor het voeren van goed beleid klein is geworden en de politieke beloning voor het creëren van een hele hoop herrie, groot. Soms heb ik het idee dat er parallelle werelden zijn. Waarin wij, 'de economen', in een wereld zitten waarin we praten over de munten, over inkomsten en uitgaven, over welvaartsverliezen en verdelingseffecten. En dat zijn dingen die corresponderen met empirisch meetbare grootheden. De politiek lijkt zich verplaatst te hebben naar een wereld waar het gaat over beeldvorming, emoties en associaties.

"Ik denk dat de politieke beloning voor het voeren van goed beleid klein is geworden en de politieke beloning voor het creëren van een hele hoop herrie, groot"

Neem nou de nieuwe minister van Financiën. Hij probeert zich te profileren als een zeer degelijke minister. Terwijl het beleid feitelijk niet degelijk is. Dat vind ik wel een probleem. Zeker als daar niet doorheen wordt geprikt, en dat als economen dat wel doen, ze dan worden gezien als 'van die zeurderige types'.
Maar goed, het is dus niet solide, het is niet stabiliserend voor de conjunctuur, het lost een aantal grote structurele vragen van de economie níét op en het knijpt een aantal investeringen af ten gunste van kortetermijnconsumptie... Dat vinden we als economen allemaal eigenlijk niet goed. Toch gebeurt het en wordt het verkocht alsof het goed beleid is."

Pieter: "Dat laatste was eigenlijk mijn tweede uitdaging, maar ik formuleer het iets anders: hoe kom je weer tot een geordend, gestructureerd begrotingsbeleid dat meeademt met de conjunctuur, en waar ruimte is voor investeringen en langetermijnvraagstukken?
Ik zie de trend van de opkomst van het populisme ook wel, maar het ligt volgens mij wat minder zwart-wit. Het verschil tussen de ratio van economen en de emotie van

politiek is er altijd geweest. Ook in het verleden hebben we af en toe best wel domme dingen gedaan. Het is dus meer een graduele verschuiving denk ik, waarbij inderdaad de rationele stem van de economen nog minder wordt gehoord dan in het verleden.

> *"Ook in het verleden hebben we af en toe best wel domme dingen gedaan"*

Waar ligt het dan aan? Communiceren economen slecht? Of hebben beleidsmakers en politici eigenlijk hele andere belangen? Dus dat ze sommige zaken wel zien, maar deze, bijvoorbeeld uit verkiezingsoogpunt, selectief negeren?

Pieter: "Ik denk vooral dat laatste. Veel politici snappen best wel hoe het zit, maar denken dan toch: 'Het komt mij nu beter uit om iets anders te doen, want dan heb ik in ieder geval kans om te worden herkozen.'"

Maar zijn we nu niet iets te kritisch over de politici en de kiezers. Misschien kunnen we dat ons ook wel wat aantrekken als economen, of niet?

Bas: "Ik constateer toch echt dat de invloed van economische discussies in de totstandkoming van beleid tanende is, en dat er relatief weinig wordt nagedacht in de politiek. Neem nou het Belastingplan van vorig jaar. In één nacht is er voor meer dan een miljard vertimmerd aan de begroting, met een paar maatregelen die een jaar later weer worden teruggedraaid, zoals belasting op inkoop eigen aandelen, de expatregeling, de tarieven in box 2 en box 3, en zo nog een paar dingen. Dat vind ik vormen van ad-hocbeleid dat erg is ingegeven door de waan van de dag van de politiek.
De afgelopen vijftien jaar is, mede ingegeven door de sociale media, de hijgerigheid en de versplintering toegenomen. Het is niet alleen een probleem van de partijen op de flanken – de middenpartijen gaan er net zo hard in mee. Veel politici willen dit zelf niet eens, maar door de huidige dynamiek van alle stukken rood vlees die de arena in worden gegooid, worden politici in feite gedwongen telkens daarop te reageren.
Ook de ministeries zijn trouwens veel meer bezig met beeldvorming dan vroeger het geval was. Kijk maar naar de explosieve groei van het aantal communicatiemedewerkers en pr-adviseurs."

Oké, dus de grote uitdaging volgens jou is dus het begroten in tijden van populisme en fragmentatie. Heb je daar ook oplossingen voor?

Bas: "Ik vind het heel moeilijk. Ik ben er zelf op dit moment onderzoek naar aan het doen, samen met Felix Bierbrauer uit Keulen. Ik zie een geordende publieke discussie als een publiek goed, waarbij we in een gemeenschappelijke taal kunnen praten over gedeelde problemen, met verschillende oplossingen die daarbij kunnen horen. Vroeger had je de traditionele media die als poortwachters functioneerden, waarbij niet iedere gek het podium op kon rennen. Nu kan iedereen zijn of haar eigen platform creëren. Je zou kunnen zeggen dat de publieke agora, de publieke ruimte, uiteen is getrokken.
Naast de problemen rondom dat publieke goed van deliberatie, is er ook een *disconnect* ontstaan tussen de politieke wereld en de uitvoering van het beleid. Kijk naar de toeslagenaffaire. Aanvankelijk waren er een aantal Bulgaren met Nederlandse bankpasjes voor een camera aan het zwaaien, toen werd dat een gigantische hype, en daarna werd de Toeslagenwet zo ongeveer de strengste wet die er was. Vervolgens werden mensen vermalen in het overheidsapparaat. En nu beweegt iedereen weer de andere kant op en kan de compensatie niet genereus genoeg zijn. Die enorme heksenketel vanuit de politiek leidt tot zwabberbeleid in de uitvoering."

Pieter: "Misschien dwalen we een beetje van het onderwerp af, maar ik ben er wat minder van overtuigd dat er echt fundamenteel iets is veranderd door de sociale media. Ik denk dat we ook de neiging hebben om het verleden te verheerlijken. In de tijd van de verzuiling had iedereen zijn eigen krantje, waarin de meest vreselijke dingen stonden over de andere kant. Dat beeld van een soort onafhankelijke nieuwsgaring en een discussieplatform waar iedereen op basis van feiten met elkaar in discussie gaat – dat is denk ik nooit helemaal zo geweest. Het is wel een probleem, maar dat probleem is dus in zekere zin van alle tijden.
Ik denk eigenlijk dat economen misschien wel te lang een te grote stem hebben gehad in het publieke debat. Economen hebben zaken soms ook iets simpeler voorgesteld dan ze in werkelijkheid zijn. Als je het bijvoorbeeld hebt over rechtvaardigheid, wat een hele belangrijke overweging is bij beleid, dan moet je uiteindelijk kijken naar de verdeling van zaken. Bij het CPB zijn we daar in het verleden vaak van weggebleven, omdat

we het ingewikkeld vonden en het niet wisten. Nu is er in de economie gelukkig veel meer oog voor heterogeniteit. Dat maakt het beleid uiteindelijk ook beter."

Even terug naar het hoofdonderwerp: de begroting. Hoe 'streng' moeten we nou eigenlijk zijn qua begrotingsbeleid?

Bas: "Dat ligt eraan wat je onder 'streng' verstaat. Ik zou bijvoorbeeld graag heel streng allerlei fantastische economische principes willen naleven. Zo zou ik graag een strenge gulden financieringsregel willen hebben, waarbij je mag lenen voor rendabele publieke investeringen, maar dat je wel streng bent in de toepassing daarvan. Dat bijvoorbeeld het CPB bepaalt of de investering rendabel is, in plaats van de politici zelf. Externe validering dus. Want anders bestaat het aloude gevaar dat politici alles als 'een rendabele investering' bestempelen.
En als je het dan hebt over de drieprocentsregel en de zestigprocentsregel... Daarvan zei Pieter net al dat dat in hoge mate arbitrair is, en dat weten we al sinds de oprichting van het Verdrag van Maastricht."

Nog even verder op die drieprocentsregel. Als je vandaag flink bezuinigt op investeringen zoals onderwijs en infrastructuur, dan scoor je goed op de drieprocentsregel, maar dan wordt de toekomstige groei minder. Hoe kunnen we die lange termijn goed meenemen in ons begrotingsbeleid?

Pieter: "In theorie ben ik het met die constatering eens, maar in de praktijk is het hondsmoeilijk. Je zag het ook al bij het Groeifonds, waar iedereen het liefst van het CPB 'even een berekening' wilde hebben. Zoals: wat levert een investering in quantumcomputers op in termen van economische groei in 2050? Nou, dat kunnen wij niet berekenen. Sterker nog, niemand ter wereld kan dat, want we weten niet wat die quantumcomputers gaan doen. Dat maakt het lastig.
Een favoriet voorbeeld van mij is defensie. Defensie is sinds de val van de Muur altijd als een pure kostenpost gezien. Nu is daar weer een kanteling gaande. Maar die kanteling is er niet omdat, om zo te zeggen 'een investering zoveel extra procent economische groei oplevert'. Het CPB kan niet zo goed beoordelen wat vanuit publiek belang een waardevolle investering is. Een waardevolle investering is namelijk ook nog eens wat anders dan een rendabele investering."

Begrijpelijk. Voor een deel van de overheidsuitgaven is het natuurlijk puur een politieke afweging, wat waardevol is of niet. Maar zou je kunnen zeggen dat sommige zaken in ieder geval duidelijk een investering zijn?

Pieter: "Klassiek gezien heb je natuurlijk infrastructuur, onderwijs en innovatie die als investeringen worden gezien. Maar goed, is gezondheidszorg nou een kostenpost of investering? Daar wordt het al ingewikkelder. Ik zou denken allebei. Sociale zekerheid wordt klassiek gezien als overdrachtsuitgaven, maar het voorkomen dat kinderen in armoede opgroeien en volwassenen in armoede leven, is gewoon een maatschappelijke investering. Dus het is allemaal niet zo zwart-wit."

Bas: "Maar de vraag was of je meer discipline moet hebben met de begroting en welke regels daar dan bij horen. Ik zou willen dat we het beleid harder economisch proberen te onderbouwen en daar gedisciplineerder in worden, en we minder de waan van de dag en kortetermijnoverwegingen een rol laten spelen.
Als je dat nu wil vormgeven in praktische regels, dan wordt het ingewikkeld. Dan moet je rekening houden met al die politieke beperkingen. Ik heb het gevoel dat ik me toch vergist heb in het vermogen van de politiek om verstandig beleid te voeren. Toen de rentes extreem laag waren en de budgetrestricties niet zo hard knelden, had de politiek een hele boel hervormingen en investeringen kunnen doen om een aantal grote maatschappelijke noden op te lossen. Dat is niet gebeurd. Het lukt ons ook niet om een alternatief narratief voor boekhouden in de begroting te krijgen. Ik ben nu ook bevreesd dat de nieuwe minister van Financiën weer het boekhouden als hoofdnarratief gaat gebruiken voor de publieke financiën.
Ik wil heel graag dat de economische analyse terugkomt bij het begrotingsbeleid. Onder anderen de economen Blanchard en Summers hebben veel geschreven over hoe je overheidsfinanciën moet doen in een omgeving van extreem lage rente. Onze schuldhoudbaarheidssommen werken nu niet goed meer als de rente onder de groeivoet ligt. Wat is dan je begrotingsanker? Houdbaarheid was altijd een heel belangrijk anker – en dat is het nog steeds. Je wil natuurlijk ook niet dat je overheidsfinanciën op lange termijn uit de rails lopen.
Maar de standaardsommen werken nu dus niet goed meer, en wat is dan het alternatief? Moet je dan maar op het tekort gaan sturen, zoals nu gebeurt? Dat lijkt me niet verstandig. De nieuwe begrotingsregels in de EU vind ik een verbetering ten opzichte van wat we hadden. Daar kan in ieder geval een aantal jaren het tekort wat oplopen als je op een neerwaarts pad komt met je staatsschuld.

Maar dan... wat is je langetermijndoel met je staatsschuld? Dat is een ingewikkelde, want we hebben geen goede normatieve theorie over zoiets als 'de optimale omvang van de staatsschuld'. Op dit moment kunnen we eigenlijk alleen maar mikken op een structureel begrotingssaldo aan het einde van een regeerperiode dat op lange termijn consistent is met een schuldquote die we maatschappelijk aanvaardbaar vinden.
Daarbij staan de overheidsfinanciën ten dienste van het verhogen van de maatschappelijke welvaart, waarbij er vier belangrijke functies van de begroting zijn: het stabiliseren van de conjunctuur, het zorgen dat de overheidsfinanciën op de lange termijn houdbaar zijn, rekening houden met een rechtvaardige verdeling tussen generaties, en het faciliteren van publieke investeringen."

Nog even terug naar het Groeifonds dat Pieter al noemde. Was dat een voorbeeld van een goede poging om wat 'economic wisdom' in het beleid te brengen?

Pieter: "Deels wel. Maar het heeft slechts kort geduurd en we weten nog niet wat de resultaten zijn straks. Dus je kan hoogstens zeggen of dit het soort projecten waren, die je zou willen. Voor een belangrijk deel is dat wel het geval, denk ik. Er zitten ook wel wat projecten tussen die wat minder gericht zijn op innovatie en wat meer op het beschermen van bestaande industriële belangen. Dus ook deze weg is niet vrij van enige vorm van beïnvloeding en lobby. Het lastige van het Groeifonds was ook dat het een aparte som geld was buiten de begroting. Dan krijg je wel een beetje het mechanisme van 'geld op zoek naar een bestemming'. Dus als je structureel geld wil vrijmaken voor investeringen in kennis en innovatie, dan zou je dit veel breder moeten doen in je begroting."

Bas: "Er zaten ontwerpfouten in dat Groeifonds. Want als je een pot met geld creëert – met daarin twintig miljard voor vijf jaar – dan krijg je veel ad-hocaanvragen van mensen die ineens snel projecten gaan bedenken en indienen. Dat is onwenselijk. Waar de overheid naartoe moet, is dat ze zelf een duidelijke visie formuleert op wat de dingen zijn die de Nederlandse economie op lange termijn nodig heeft. En zich vervolgens afvraagt wat voor soort langetermijnprojecten daarbij horen en wat voor geld we daar dan structureel voor gaan inzetten. Dus niet kijken met een beperkte horizon van vijf jaar, maar met een blik gericht op de nog langere termijn."

Pieter: "Hoe kijk jij aan tegen procentuele normen in de begroting? Dus de twee procent van het bbp aan defensie, maar je zou bijvoorbeeld ook drie procent bbp aan innovatie kunnen vastleggen."

Bas: "Het is beter dan niks. Je zou eigenlijk een soort vaste investeringsruimte moeten hebben in de begroting voor projecten die rendabel zijn. *First best*, is nog altijd de kosten-batentest. Dat blijkt echter in de praktijk moeilijk te implementeren.
De fondsconstructies ontregelen de begroting. Iedere regering die aantreedt, kan bij wijze van spreken een nieuw fonds bedenken en daar honderd miljard in stoppen en dan datgene gaan doen wat die regering het belangrijkste vindt zonder dat die op lange termijn de houdbaarheid van de overheidsfinanciën zou aantasten omdat het slechts tijdelijk geld zou zijn. Dat is problematisch want dit kan ieder periode worden herhaald en ondertussen worden de overheidsfinanciën ernstig ondermijnd. Daarnaast wordt het geld in begrotingsfondsen meestal niet doelmatig uitgegeven.
Het blijft dus voorlopig nog zoeken naar het ei van Columbus. Hoe kun je nou zorgen dat als een overheid een investeringsagenda wil uitvoeren, die overheid dan niet voortdurend tegen een bijtende budgetrestrictie aanloopt die voortkomt uit het gegeven dat alles op kasbasis gaat en gebaseerd is op die begrotingsnormen?"

Zijn er goede voorbeelden in het buitenland?

Pieter: "Die zijn best moeilijk te vinden."

Bas: "Je ziet bij de herziening van de begrotingsregels van de EU dat ze wel wat weg proberen te gaan van de korte termijn. Daar gaan ze met de begrotingscijfers van een termijn van één jaar naar een termijn van vier jaar, en zelfs zeven jaar als je duidelijke investeringen of hervormingen doet. Dat vind ik al een verbetering. De gedachte erachter is dat blinde budgettaire regels niet geloofwaardig zijn, en dat landen domme regels niet zullen naleven. De hoop is dat je met deze nieuwe, slimmere regels meer commitment creëert."

Hoe goed houdt Nederland zich aan de regels eigenlijk?

Bas: "We zitten nu binnen die drie en zestig procent. Maar in 2026 en aan het einde van de kabinetsperiode gaan we daar al overheen. Dat is de excessieve-tekortprocedure. Nederland houdt zich nu al niet aan de regels van de preventieve arm. We gaan bijvoor-

beeld door de regel van de uitgavengroei heen. De uitgaven groeien veel harder dan het bbp. En met onze staatsschuldontwikkeling gaan we naar meer dan zeventig procent in vijftien jaar tijd, terwijl de regel zegt dat we moeten dalen richting de zestig procent. Ik ben overigens niet heel zenuwachtig over de overheidsfinanciën op lange termijn. We kunnen ons bij de huidige ontwikkelingen van rente en groei prima een schuld van 75 procent van het bbp veroorloven. En ook wel 90 procent. Maar die schuld gaat stijgen door pure overheidsconsumptie, niet door hogere investeringen of structurele hervormingen. Dan is dat zonde van het geld."

Pieter: "Nederland heeft tegelijkertijd wel een goede traditie van trendmatig begrotingsbeleid met uitgavenplafonds en het wat langer vooruit kijken. Dat zou ons moeten helpen. Wat Nederland in het verleden heeft gedaan, werkt redelijk goed. Het houdbaarheidsdenken zit er ook goed in bij ons."

We willen het graag nog even hebben over de vier scenario's die het CPB onlangs heeft geschetst voor Nederland in 2050: markt, autonoom, duurzaam en samen. Pieter, kan jij meer vertellen over de keuze voor deze scenario's?

Pieter: "Bij alle scenario's hebben we ervoor gekozen om begrotingsdoelstellingen geen rol te laten spelen. Dus we hebben een budgetconstraint. Er is in die zin ook geen populistisch scenario. Sommige mensen noemen het 'autonome scenario' populistisch, maar ook daarbij moet je het doen met de middelen die je hebt. Juist daardoor kan je zien waar de afruilen zitten – dat was ook het voornaamste doel van die scenario's. Niet om de politiek te vragen 'kies tussen de scenario's' – want dat is natuurlijk onzin – maar vooral om te laten zien dat de keuzes die nu worden gemaakt, impact hebben op waar we over 25 jaar uitkomen. Eigenlijk dus een tool om de politiek te helpen om naar de lange termijn te kijken en wat af te stappen van het hijgerige kortetermijnbeleid, dat nu leidt tot veel ondoelmatigheden en onuitvoerbaar beleid."

We gaan bijna afronden. Kunnen jullie nog even kort, samenvattend, weergeven wat er op het gebied van begrotingsbeleid de komende tien jaar moet gebeuren?

Pieter: "Ten eerste, het aanpakken van de wereldwijde schuldhoogte. Ten tweede, zorg voor een gestructureerd begrotingsbeleid. En ten derde, maak ruimte voor langetermijninvesteringen in de begroting. Daarbij hebben we het gehad over infrastructuur en onderwijs – en klimaat hoort daar natuurlijk ook bij."

Bas: "Ten eerste, economen moeten beter gaan nadenken over de politieke restricties in het economisch proces en we moeten beter gaan begrijpen waar die vandaan komen. Kortom, de zoektocht naar wat politiek haalbaar is en tegelijkertijd niet leidt tot al te veel economische ongelukken. Ten tweede, het macro-economische denken moet terug in je begrotingsbeleid. 'Boekhouden' vond ik geen goede macro-economische visie, 'gratis bier uitdelen' ook niet. De vraag is dus hoe je zinnige macro-economische overwegingen terugkrijgt in het begrotingsbeleid. Ten derde, zorg voor een goede praktijk van het begroten. Hier moet ik Eelco Heinen wel credits geven. Hij poogt de rust en orde weer terug te brengen. Rust en orde heeft bijvoorbeeld te maken met één besluitvormingsmoment. Dat heeft ook te maken met bestuurlijke processen die spelen met de voorjaars-, najaars- en miljoenennota. Al die ambtelijke molens moeten steady draaien. Ook al ben ik redelijk thuis in de overheidsfinanciën, zelfs ik begrijp soms niet meer hoe ambtelijke stukken gelezen moeten worden, en raak het spoor bijster. De financiële verslaglegging en verantwoording zou beter moeten.
Een ander begrotingstechnische uitdaging waar we het nog niet zo over hebben gehad is het fenomeen onderuitputting. We krijgen het geld dat we hebben gereserveerd voor bepaalde beleidsopgaven niet uitgegeven. Ik heb het idee dat dat geld nu ook wordt gebruikt als gatenvuller bij tegenvallers. Dat is begrotingstechnisch gezien niet goed.
De echte vraag is: wat moeten we eigenlijk doen in een krappe economie waar personeel slecht te vinden is, met vrijwel permanent onderuitputting in de begroting? De overheid moet goed nadenken of ze alle ambities die ze hebben ook wel kunnen waarmaken. En moet je niet bij een regeerakkoord een formule hebben met wat je gaat

"De Nederlandse ambities liggen op dit moment te hoog, gegeven wat de economie en de arbeidsmarkt aankunnen"

doen als er structurele onderuitputting is? Ik noem maar wat: je wil misschien één of twee jaar uitstel geven als plannen niet gerealiseerd kunnen worden, maar daarna moet het misschien in het tekort lopen, omdat je anders bestedingsdrift krijgt. Er zitten ook arbeidsmarktvragen achter. Er is een reden waarom we het geld niet krijgen uitgegeven: het tekort aan personeel. Ik denk dat er een structurele agenda voor de arbeidsmarkt nodig is."

Pieter: "Eens. Dit kabinet zet overigens wel meer in op realistisch ramen en begroten. Dan houd je al beter rekening met die onderuitputting. Maar daar zou je nog een stap aan vooraf moeten zetten, namelijk gewoon realistische ambities hebben waarbij je rekening houdt met de krapte op de arbeidsmarkt. De Nederlandse ambities liggen op dit moment te hoog, gegeven wat de economie en de arbeidsmarkt aankunnen ."

Bas: "Een ander punt is nog de inkomsten van de overheid. Die Belastingdienst is al een jaar of vijftien een hoofdpijndossier. Er speelt nu heel veel. Niet alleen de compensatie in box 3, maar bijvoorbeeld ook de checks op schijnzelfstandigheid. Daarnaast ook de afhandeling van de compensatie van de toeslagenaffaire. In een periode van tien jaar gaat een derde van de ambtenaren bij de Belastingdienst met pensioen. Ik denk dat er nu al veel minder controles zijn op belastingaangiftes. We moeten de Belastingdienst op orde brengen, want het is de fundering van de publieke sector. Als daar dingen misgaan, dan gaat het in het hele gebouw – dat op die fundering staat – mis. We hebben nu rot in de fundering van onze staat, en die wordt niet opgelost. Dit is iets wat heel belangrijk is, maar niet politiek urgent. Het is ingewikkeld in de uitvoering en het spreekt nauwelijks tot de politieke verbeelding."

Pieter: "Nou, tot de politiek er last van krijgt. En dat is natuurlijk inmiddels wel het geval. We kunnen bijvoorbeeld nu bepaalde zaken niet tot uitvoer brengen, omdat de Belastingdienst onvoldoende capaciteit of ICT heeft."

Bas: "Je zou bijna zeggen, denk aan een publiekscampagne om te zorgen dat er straks genoeg mensen werken bij de Belastingdienst. Dat is voor veel mensen misschien niet een heel sexy carrièreperspectief, maar dat zou het eigenlijk wel moeten zijn."

Pieter: "Die campagnes zijn er deels al wel, maar de politiek moet ook naar zichzelf kijken. De wetgeving kan vaak een stuk eenvoudiger. Dit kabinet wil de btw voor een aantal zaken verhogen. Op zich is het economisch gezien best logisch om één uniform btw-tarief te hanteren. Maar dan maken ze weer allerlei uitzonderingen, waardoor het toch uiteindelijk weer ingewikkeld wordt. Dit is een voorbeeldje, maar dit zie je natuurlijk op heel veel terreinen."

Adviezen:

- **De economische analyse moet weer centraal staan in de begrotingspolitiek.**
- **Realiseer je als econoom dat politieke restricties het begrotingsbeleid beïnvloeden, en probeer zo verstandig mogelijke dingen te adviseren die politiek haalbaar zijn.**
- **Maak ruimte voor langetermijninvesteringen in de begrotingen.**
- **Zorg voor een gestructureerd begrotingsbeleid en voor een goede praktijk van begroten.**
- **Neem structurele onderuitputting serieus en maak als overheid realistisch beleid.**
- **De wereldwijde schuldhoogte moet worden aangepakt.**



Cody Hochstenbach
Als stadsgeograaf verbonden aan
de Universiteit van Amsterdam



Matthijs Korevaar
Als financieel econoom verbonden
aan de Erasmus Universiteit

Interview door Pieter Gautier en Maartje Schulz

Wonen

'Op de woningmarkt worden de insiders nog te veel beschermd'

Cody, jij hebt je de afgelopen jaren vanuit het perspectief van stadsgeografie veel bezig gehouden met wonen. Waar zie jij de raakvlakken als stadsgeograaf met de economische wetenschap, en waar zie jij verschillen tussen de twee disciplines?

Cody: "Klopt, ik ben mij vooral na mijn proefschrift veel gaan bezighouden met het thema wonen. In mijn onderzoeken richt ik me op de vraag hoe sociale ongelijkheden zich materialiseren in de woningmarkt, maar ook hoe de woningmarkt een bron kan zijn van sociale ongelijkheid.
Ik zie best veel raakvlakken tussen wat economen en stadsgeografen doen qua onderzoek als het gaat om wonen. Matthijs en ik doen op veel vergelijkbare thema's onderzoek. Mijn VENI-onderzoek ging over beleggers op de woningmarkt. Matthijs heeft recent een paper gepubliceerd over de effecten van de opkoopbescherming. Daarbij keek hij expliciet naar hoe dat de buurtsamenstelling beïnvloedt. Dat is natuurlijk iets waar wij als geografen ook bij uitstek in geïnteresseerd zijn.
Zelf ben ik als geograaf relatief methodologisch pluralistisch ten opzichte van mijn collega's. Dat wil zeggen dat ik ook veel kwantitatief werk doe. Ik gebruik bijvoorbeeld micro-data en modellen. Ik geef regelmatig les aan studenten die kwantitatief onderzoek bij voorbaat afwijzen, omdat ze dat, zogezegd, 'te status quo' en 'te conformistisch' vinden. Daar ben ik het niet mee eens. Ik sta dus, denk ik, relatief dicht bij de economen.
Als ik dan een verschil zou mogen aanstippen, dan redeneert een econoom zoals Matthijs vanuit het functioneren van de woningmarkt als geheel, terwijl een stadsgeograaf zoiets als ongelijkheid als vertrekpunt neemt. Je komt vaak alsnog op hetzelfde punt uit, hoor. Want als je de woningmarkt als geheel beter wil laten functioneren, dan zullen ook ongelijkheden verminderen. En als je ongelijkheid wil aanpakken, dan wil je misschien ook een in zijn geheel beter functionerende woningmarkt."

Matthijs, hoe zie jij de overeenkomsten en verschillen tussen de twee disciplines. Is het vooral een kwestie van andere methodes?

MATTHIJS: "Ja, uiteindelijk moet er in de economische wetenschap altijd wel een soort mechanisme uit voortkomen. Dus je moet ofwel theoretisch ofwel empirisch iets goed kunnen blootleggen – 'dit is het effect van x op y'."

CODY: "Ja, jullie hebben wel een instrumentele variabele nodig..."

MATTHIJS: "Ja, of een schok. Dus daar ligt de nadruk op. En veel economen gaan uit van *revealed preference*. Dus wat mensen doen, geeft aan wat ze willen. En dan moeten we uiteindelijk die wensen volgen en zorgen dat die in het collectief worden vervuld. Dus er zit niet een specifiek vertrekpunt in van bijvoorbeeld ongelijkheid. Ik sprak laatst met politiek filosofen die nadenken over wonen, en die houden zich dan bezig met de vraag wat een rechtvaardige verdeling is. Die formuleren hoe een rechtvaardige woningmarkt eruit ziet. Zij kijken meer naar de uitgangspunten en minder naar de praktijk. Daar zit ook een verschil in benadering met de economie, waarbij economen meer kijken naar de uitwerking in de praktijk en wat minder goed zijn in het onderkennen van hun uitgangspunten. Wat ik verder interessant vind, is dat sommige vraagstukken die nu heel hip zijn bij economie en finance, bij geografen al heel lang interessant waren."

CODY: "Ja, soms als economen dan een nieuw onderwerp 'ontdekken', dan denken bijvoorbeeld sociologen vaak: dat deden we al!"

MATTHIJS: "Economen geloven vaak dat er dan pas iets zinnigs over te zeggen valt als er een goed model is of een goed geïdentificeerd effect, en geloven wat minder in kwalitatieve analyses."

CODY: "Een van die dingen dat mij aanspreekt aan de sociale geografie is dat we inspiratie uit veel verschillende velden halen, bijvoorbeeld uit de antropologie, economie of sociologie. We halen ook inspiratie uit verschillende methodes. Ik doe zowel regressie-analyses als interviewonderzoek. Het nadeel is dat je dan nergens helemaal de top in wordt. Het kan soms vlees noch vis worden."

Naar het hoofdonderwerp: wonen. Welk cijfer zouden jullie de woonsituatie in Nederland geven en waarom?

MATTHIJS: "We moeten dan eerst de vraag beantwoorden: wat vind je hierin belangrijk? Gaat het bijvoorbeeld om hoe de woningmarkt functioneert voor de gemiddelde persoon? Zo ja, dan denk ik dat het voor de gemiddelde persoon best aardig functioneert. Als je een koopwoning hebt, zit je over het algemeen goed. De meeste mensen hebben gewoon een groot en prettig huis. Als je een vast huurcontract hebt en je hebt een betaalbare huur, dan heb je in Nederland ook goede huurbescherming.
Je wil, denk ik, dat mensen qua woonsituatie de keuzes kunnen maken die ze willen maken. Dat heeft ook te maken met of mensen makkelijk kunnen verhuizen of niet. De pijn zit hem in Nederland in het 'systeem van anciënniteit'. De mensen die

"De meeste mensen hebben gewoon een groot en prettig huis"

eenmaal een koophuis of een sociale huurwoning hebben, die zitten goed. Mensen die nog geen prettige woning hebben, bijvoorbeeld bepaalde jongeren of iemand die net een scheiding heeft meegemaakt of financiële problemen heeft – voor die mensen kunnen we de woonsituatie een onvoldoende geven."

CODY: "Daar ben ik het mee eens. Gemiddeld genomen wonen mensen prima in Nederland. Ik denk wel dat er aan de onderkant een groeiende groep is bij wie dat niet het geval is. En je ziet ook toegenomen ongelijkheden binnen de jongere generatie. Jongeren die er wel tussen komen op de koopmarkt versus jongeren die bij de ouders thuis moeten blijven wonen bijvoorbeeld. Ik kom als maatstaf voor een goed functionerende woningmarkt altijd uit bij de omvang van de dakloosheid. Dat fenomeen is een soort kanarie in de kolenmijn. Als je weet dat er dakloosheid is, dan kun je er vergif op innemen dat daaronder nog een grote groep van mensen zit die met iets minder schrijnende vormen van woonuitsluiting te maken heeft.
We weten heel weinig over het aantal mensen dat in Nederland dakloosheid ervaart. Het CBS hanteert een statistiek waar ze nu op ongeveer 35.000 dakloze mensen uit-

komen. Maar dat zijn alleen 18- tot 65-jarigen. Het CBS hanteert ook een vrij nauwe definitie van wat dakloosheid is. Als je van bank naar bank hopt, dan word je niet geregistreerd als dakloos. Die CBS-statistiek – ondanks die beperkingen – toont grofweg wel een verdubbeling vanaf 2010. Ik merk zelf ook in Amsterdam dat ik meer dakloze mensen tegenkom op straat."

"Ik kom als maatstaf voor een goed functionerende woningmarkt altijd uit bij de omvang van de dakloosheid"

Dat is flink. En hoe zit dat ten opzichte van andere OESO-landen?

CODY: "In bijna alle andere Europese landen is het aantal dakloze mensen ook fors toegenomen. Dus het is ook absoluut geen uniek probleem voor Nederland. Maar als je bredere definities hanteert zoals die van koepelorganisatie Valente, die telden in 2019 al 100.000 cliënten, en dat was een verdubbeling ten opzichte van 2010. Dus welke definitie je er ook op naslaat: we weten dat het aantal daklozen flink is toegenomen. Dat zijn verschillende mensen: van arbeidsmigranten die dakloos raken, maar daar zitten ook veel mensen tussen die je op straat niet zou herkennen als dakloos persoon."

MATTHIJS: "De meetvraag is ingewikkeld inderdaad. Volgens mij is het evident dat een belangrijk deel van de dakloze mensen arbeidsmigranten zijn. Maar dan is de vraag: hoeveel mensen schrijven zich keurig in bij de gemeenteregisters? Want dan pas kunnen wij als onderzoekers aan de hand van CBS-data de trends goed waarnemen. Bij arbeidsmigranten in het algemeen is meten lastig. Ik heb een vriend die in de criminologie promoveert en de enige manier voor hem om de situatie van arbeidsmigranten goed in kaart te brengen, was dat hij zelf een jaar undercover ging werken in de bouw, landbouw en logistiek."

Waarom is het eigenlijk zo moeilijk om kwetsbare mensen te huisvesten?

MATTHIJS: "Er is een stijgende vraag naar woningen aan de onderkant van de markt. Tegelijkertijd is de corporatievoorraad, waar die mensen voorheen terecht konden, compleet gestagneerd. Mijn hypothese is dat het lastig is om dit soort verhuur op grote schaal te doen aan kwetsbare groepen als je geen corporatie bent. Veel van de particuliere beleggers zijn immers relatief klein en je ziet meer kleine partijen in dat lagere segment, en dan heb je wellicht meer risico. Als je vijf woningen hebt en er betaalt één huurder niet, dan is dat een groter risico dan wanneer je 5.000 woningen hebt.
Veel beleggers willen mogelijk niet in dat lagere segment investeren, omdat het toch een beetje schimmig is. Er zijn interviews met particuliere verhuurders die aangeven niet in een segment te willen zitten waar ze elk jaar een paar huurders moeten uitzetten of deurwaarders op ze af moeten sturen. De particuliere verhuurders die dan nog overblijven, kunnen mogelijk extra veel verdienen. Het feit dat huurders met lage inkomens vervolgens bereid zijn die hoge huren te betalen voor slechte woningen, geeft aan dat er grote vraag is onder die groep naar een woning en dat dit kennelijk voor die mensen nu de beste optie is..."

CODY: "Ja, ik denk dat die vraag aanwezig is en dat die vraag er ook is bij gebrek aan andere, betere opties. In mijn boek *Uitgewoond* maak ik het punt dat die vraag ook deels politiek gecreëerd is. De sociale huursector vervulde een lange tijd in Nederland een rol als achtervang. Daar is doelbewust paal en perk aan gesteld door bijvoorbeeld meer sociale huurwoningen af te stoten en door de bouw van sociale huurwoningen te beknotten. We bouwen veel minder sociale huurwoningen dan twintig jaar geleden. En door de sociale huursector steeds verder te versmallen tot een beperkte doelgroep. Het gevolg: dan komen degenen die net buiten die beperkte doelgroep vallen in het lagere particuliere segment terecht, waar beleggers zien dat er vraag – en dus winstpotentieel – is."

Nederland heeft wel veel sociale huur ten opzichte van andere OESO-landen, toch?

CODY: "Ja, dat klopt. Maar het gaat mij meer om de ontwikkelingsrichting, namelijk de sterke afname. Rond 1990 had Nederland ongeveer veertig procent corporatiewoningen, vandaag de dag is dat slechts zo'n 28 procent."

MATTHIJS: "Wat, denk ik, hierbij ook relevant is dat Nederland zestig jaar lang een

traditie had waar huisvesting voor een groot deel als een publieke zaak werd gezien. Er was eigenlijk heel weinig ruimte voor marktpartijen. Veel werd gedaan met gemeentelijke woningdiensten en woningcorporaties. Er werd gewoon flink geld in geïnvesteerd. In de jaren zeventig ging volgens mij tien procent van het overheidsbudget naar volkshuisvesting. Met volkshuisvesting kun je meer betaalbare woningen bieden voor meer mensen, maar daar zit dus ook een prijskaartje aan. En dat is bijvoorbeeld ook geld dat je in de zorg zou kunnen steken. Het is uiteindelijk aan de politiek om dat soort afwegingen te maken.
In België heb je bijvoorbeeld bijna geen sociale huur – het is gewoon een private huurmarkt. Je heb niet tot nauwelijks huurregulering en je hebt relatief minder huurbescherming. De gemiddelde huur daar ligt nu rond de 800 euro, met een heel normale verdeling. In Nederland heb je meer lagere huren door die corporatiesector. Daardoor zijn alle andere woningen wel duurder. Dus in Nederland is er een soort gat in het midden van de verdeling en dat is dan het middensegment. Dat komt volgens mij doordat er nooit in Nederland een infrastructuur is geweest voor private partijen om in dat gat te springen, omdat het te onaantrekkelijk was. Onder andere vanwege het grote sociale huuraanbod.
De keuze tussen volkshuisvesting of een meer private markt is uiteindelijk een politieke keuze, en daar schuilen dus ook ideologische grondslagen achter. Ik ben er niet van dat je zegt dat je of het één of het ander moet doen. Maar als je als overheid investeert in volkshuisvesting, zie ik niet direct waarom je dan per se zou willen om de private markt enorm aan banden te leggen. Volgens mij wil je dat volkshuisvesting zo groot is dat het niet je enige optie is om bij een dure private verhuurder te wonen. En als er op een moment niet genoeg sociale huurwoningen zijn, dan is het aan de andere kant handig dat er private partijen zijn die snel op die woonbehoefte kunnen inspringen."

CODY: "Dat ontbrekende middensegment, waar heel veel vraag naar is, dat herken ik ook zeer. Mijn punt is dat die situatie een politieke creatie is. Door aan de ene kant de toegang tot de sociale huursector te versmallen, waarbij die woningen alleen nog maar bedoeld zijn voor mensen met een laag inkomen. En anders moet je jezelf dus op de markt zien te bedruipen. Aan de andere kant blaast Nederland met allerlei financiële maatregelen de koopwoningmarkt structureel op. Daardoor is er een gat ontstaan."

We hebben het al veel over bestaand beleid gehad. Maar als we nou mogen beginnen from scratch: bij een denkbeeldige woningmarkt zonder enige regels en overheidsingrijpen. Wat gaat er dan mogelijk mis als je alles overlaat aan de markt?

CODY: "Ik denk dat je ten eerste een ruimteconsumptie krijgt die het land er niet aantrekkelijker op maakt. Als je alles aan de markt overlaat, krijg je waarschijnlijk ook een hoge mate van ruimtelijke segregatie. En je zult dan, denk ik, altijd aan de onderkant een grote groep mensen hebben met een schrijnend gebrek aan woonzekerheid, wat ook bijvoorbeeld weer effect heeft op mentaal welzijn.
Overigens zie ik de markt en de overheid niet per se als twee tegenpolen. Veel mensen denken dat ik voor meer overheid en minder markt ben, maar dat is niet per se zo. Het gaat mij om het type maatregelen die de overheid uitvoert. De afschaffing van de verhuurderheffing is bijvoorbeeld minder overheid, maar geeft de woningcorporaties wel meer speelruimte om het tegen de marktpartijen op te nemen. De markt mag wel een beetje worden getemd om sociaal wenselijke uitkomsten te genereren. Nu is er veel overheidsbeleid dat de markt een extra duwtje in de rug geeft, wat ongelijkheden bestendigt en vaak de markt ook helemaal niet beter laat functioneren."

MATTHIJS: "Ik denk dat je de overheid in ieder geval nodig hebt voor zaken als ruimtelijke ordening. En je hebt bijvoorbeeld ook nog de klimatologische kwestie. Maar ik heb eigenlijk een andere reactie op de vraag. Kijk, vanaf de tekentafel zou je *from scratch* best goed kunnen bedenken hoe het allemaal zou moeten. Maar het is vooral heel moeilijk om – gegeven alle regels die we in Nederland al hebben – te bepalen wat dan het beste is om te doen. Je kan bijvoorbeeld een individuele beleidsmaatregel evalueren, zoals bijvoorbeeld de opkoopbescherming. Maar dan heb je nog tachtig andere maatregelen die relevant zijn om te bestuderen. En eigenlijk moet je dan die tachtig ook nog in zijn geheel bekijken, in plaats van de maatregelen allemaal los van elkaar te zien. Dat is lastig."

CODY: "Ja, daar ben ik het zeer mee eens. Je moet alles in samenhang bekijken. Terwijl als ik naar het mediadebat kijk, dan wordt er altijd gevraagd om een *silver bullet*. Je krijgt bijna altijd de vraag 'wat is dé oplossing voor de woningmarkt?' Maar er is niet één maatregel die alles kan oplossen."

Dat klinkt logisch. Een goed moment om ons te richten op onze hoofdvraag waarbij jullie meerdere adviezen mogen geven: welke drie beleidsopgaven zouden de komende tien jaar prioriteit moeten krijgen voor de woningmarkt en hoe?

MATTHIJS: "Beleidsopdracht nummer één zou wat mij betreft moeten zijn: breng nou eens in kaart wat al die maatregelen zijn. En daarna: wat is dan de visie van de regering op hoe die maatregelen uitpakken voor wonen? Je moet de overheid dwingen om niet zomaar aan een aantal knoppen te draaien, maar om eerst een totaalvisie helder te krijgen waar we naar toe willen. Vervolgens kunnen we dan kijken waar het stokt. Als je die visie niet helder hebt voor de langere termijn waar je heen wil qua wonen, krijg je te veel golfbewegingen.
Ten tweede, maak als overheid de scherpe keuze of wonen een zaak is die volledig door de overheid moet worden gedaan, of dat er ook ruimte voor marktpartijen is. En als er ruimte moet zijn voor marktpartijen, dan moeten we die ruimte ook echt scheppen. In Nederland is het vaak zo dat we zeggen dat we een markt willen, maar 'dan wel met onze eisen'. Als je wil dat er een private, vrije huurmarkt is, ga dan niet extreem veel eisen stellen, bijvoorbeeld over welk rendement maatschappelijk acceptabel is of hoe hoog huren precies moeten zijn. Dat is een doodlopende weg.
Wat we nu doen, is die liberale, private huurmarkt aan banden leggen en allerlei regels introduceren, omdat we vinden dat er te hoge huren zijn. Maar er wordt vervolgens geen goed alternatief geboden voor al die mensen die huren, want de corporatievoorraad is gestagneerd. Dus die groep is daardoor volgens mij de sjaak.
Ten derde, het aantal woningen dat wordt gebouwd per extra volwassen bewoner in Nederland, lag de afgelopen tien jaar historisch laag. Dat is een serieus probleem. In bijvoorbeeld de jaren zestig en zeventig bouwden we één woning per één extra volwassen bewoner. We zitten nu in een situatie waarbij dat een halve woning per extra volwassene is. Dan worden de woonstandaarden van mensen slechter."

Maar haast iedereen in de politiek wil toch 'bouwen, bouwen, bouwen'. Waarom lukt het dan niet?

MATTHIJS: "Het is ingewikkeld om een oplossing te verzinnen om sneller meer te bouwen. Het is niet een kwestie van even aan een paar knoppen draaien. Waar het in essentie op neerkomt, is dat je woningen moet bouwen waar vraag naar is, gegeven de eisen die je stelt aan ruimtelijke ordening. Je kunt dus genoegen nemen met minder strikte regels rondom ruimtelijke ordening – dan krijg je dus wel een minder mooie publieke ruimte – maar wel meer betaalbare woningen. Dat is een keuze die de politiek moet maken."

Cody, wat zijn volgens jou de drie belangrijkste beleidsopgaven voor wonen?

CODY: "Ik ben het allereerst erg eens met het punt van Matthijs over de noodzaak tot het ontwikkelen van een visie. Maar als ik dan zelf drie opgaven mag noemen, dan wil ik allereerst dakloosheid noemen. Dat gaat om een relatief kleine groep, maar dakloosheid vind ik een ernstige schending van het recht op een menswaardig bestaan. En het is indicatief voor bredere problemen op de woningmarkt. Dus ontwikkel nou beleid om dakloze mensen zo spoedig mogelijk te huisvesten. Dus *housing first*. Als gemarginaliseerde mensen een woning hebben, wordt het ook makkelijker voor ze om te dealen met schulden en gezondheidsproblemen. Nu is het namelijk andersom: zorg maar dat je beter bent en je schulden aflost, en dan maak je pas aanspraak op een woning. Er moeten voldoende betaalbare woningen zijn om dit ideaal van housing first te realiseren. De overheid zal hier moeten investeren in de publieke voorraad en de woningcorporaties zouden dit dan kunnen helpen organiseren.

Even een praktische vraag. Hoe zit het dan met het feit dat er nu al een wachtlijst is van dertien jaar voor sociale huurwoningen in Amsterdam?

CODY: "Je zou de dakloze mensen een urgentiestatus moeten geven. Maar als je de voorraad van sociale woningen gelijk zou houden, dan zorgt zo'n urgentiestatus er inderdaad voor dat degenen die niet zo'n status hebben nog iets langer moeten wachten. Zelfs dan zou ik wel zeggen dat dat gerechtvaardigd is. Een deel van die mensen die op de wachtlijst staat, heeft namelijk best een prima woonsituatie. Maar het is natuurlijk het beste om het aanbod van sociale huurwoningen überhaupt te vergroten."

MATTHIJS: "Je wil, denk ik, dat de sociale huurvoorraad ten minste de meest kwetsbaren helpt. Maar hier speelt ook de politieke realiteit op, waarbij er allerlei geluiden uit de samenleving komen dat het oneerlijk is als je bijvoorbeeld statushouders voorrang geeft. Dat vinden we dan oneerlijk vanwege het systeem van anciënniteit. Dus we vinden dat mensen die tien jaar hebben gewacht meer recht hebben op een woning dan mensen die het misschien in hun persoonlijke omstandigheid harder nodig hebben."

CODY: "In Amsterdam werken ze nu met een puntensysteem. Hoe actief je reageert, telt daarin nu ook mee in Amsterdam. En je krijgt extra punten voor bepaalde omstandigheden. Je verdient dus bijvoorbeeld voorrang als je als single actief op een kleine

woning reageert. Dus er worden nu nauwelijks singles meer in grote gezinswoningen gezet, waar ze dan voorheen wel in kwamen, simpelweg omdat ze lang op een wachtlijst stonden."

MATTHIJS: "Ja, dat systeem is echt top. En als je een woning weigert die je aangeboden krijgt, gaan er ook veel punten af. Dus je krijgt daarmee ook een prikkel om alleen te reageren op woningen die je echt wil hebben."

Een andere beleidsmaatregel zou kunnen zijn, dat als je bijbouwt, dat dan vooral veel kleine woningen zouden moeten zijn. Hoe zien jullie dat?

CODY: "Dat zou wellicht mijn tweede aanbeveling zijn. We bouwen nu historisch weinig woningen. Dus er moet zeker meer worden bijgebouwd. Maar de vraag is ook hoe we dat doen binnen planetaire grenzen: van CO_2-uitstoot tot materiaal- en landgebruik. Dus daar moet een visie op komen. Dat heeft onder andere te maken met energetisch efficiënte woningen van duurzame materialen. Het betekent gemiddeld gezien ook kleiner wonen, zonder dat de woonstandaarden er aan de onderkant op achteruit gaan – want die moeten juist omhoog. Daarnaast slopen we nu soms woningen uit de jaren tachtig omdat we ze niet mooi vinden of omdat er niet 'de juiste mensen' in wonen. Dat is zonde, want meestal zijn het prima woningen en wellicht komt die stijl over een tijd wel weer in de mode. De Pijp, de Oosterparkbuurt en Oud-West werden ooit 'de grafkrans van Amsterdam' genoemd, terwijl die wijken nu enorm gewild zijn.
Mijn derde aanbeveling is een heel praktische. Zorg er nu voor dat huren en kopen gelijkwaardig worden behandeld, beleidsmatig gezien. Dat houdt in het afschaffen van indirecte en directe voordelen voor eigenwoningbezit, zoals de hypotheekrenteaftrek. Daarvoor moeten we ook onderliggende ideologische aannames loslaten, zoals het idee dat een woning kopen een goede burger van je maakt. Ik denk dat als we koop en huur gelijk gaan behandelen, dat de prijzen dan ook in een rustiger vaarwater komen."

MATTHIJS: "Nu ik zo nog even nadenk tegen het einde van het gesprek, wil ik nog graag aanstippen dat wonen uiteindelijk ook een verdeelvraagstuk is. In Nederland wordt de insider – de zittende bewoner – te veel beschermd, omdat dat politiek aantrekkelijker is. Terwijl het voor de outsider juist relatief veel meer nut zou ontlenen als zijn mogelijkheden worden verruimd. Collectief zijn er veel voordelen te behalen om bijvoorbeeld het woningdelen makkelijker te maken, of het stimuleren van het kleiner wonen van ouderen. De balans is nu te veel doorgeslagen naar het beschermen van de insider, zowel op de koop- als op de huurmarkt. Waarbij er bijvoorbeeld erg moeilijk wordt gedaan over het splitsen van woningen. We moeten kijken of we die balans kunnen veranderen op een manier zonder dat die zittende groep al te veel wordt benadeeld."

Hoe belangrijk vinden jullie het dat jullie als wetenschappers ook publiekelijk kennis delen en mengen in het woningdebat?

CODY: "Ik denk dat er steeds meer aandacht is voor wonen. En er zijn inmiddels ook wel wat goede maatregelen genomen, zoals het afschaffen van de verhuurderheffing. Maar ik denk dus dat die afschaffing niet is gekomen door ambtenaren of politici die tot een ander inzicht zijn gekomen. Dit kwam echt voort uit protest van onderop. Ik ben het niet voor honderd procent eens met alle woonprotesten, maar gemiddeld genomen hebben ze wel een *boost* gegeven aan het aanpakken van de woonproblematiek. Ik durf iets meer stelling te nemen in wat ik vind dan Matthijs, denk ik. Dat is niet beter of slechter. Dat is een andere rolopvatting. Ik wil als wetenschapper open kaart spelen over mijn eigen positie. Welke vragen je stelt, welke methoden je gebruikt, dat is in meer of mindere mate allemaal gekleurd door je eigen disposities."

MATTHIJS: "Ik ben me ook wel iets actiever gaan mengen in de publieke discussie. Omdat ik het gevoel had dat er te weinig goede economische wetenschappelijke analyse in het mediadebat was over woonbeleid. Ik geloof niet dat je je als wetenschapper helemaal ongekleurd kan profileren en dat er dus ook zaken zijn waar je eigen ideeën erg een rol spelen. Over heel veel onderwerpen heb ik niet zo'n heel sterke opvatting. Dan vind ik het ook makkelijker om daar wat meer ongekleurd over na te denken. Er zijn zaken waarover ik wel een sterke opvatting heb. Dan moet ik mezelf tegenhouden, omdat ik merk dat anders mijn eigen voorkeuren gaan beïnvloeden wat ik zeg. En dan zeg ik dus nee tegen een verzoek om op de radio te spreken, als het een onderwerp is dat voor mij gevoelig is. Ik weet niet of dat de beste methode is, hoor. Ik vind de manier van Cody, die gewoon open en eerlijk is, ook prijzenswaardig."

CODY: "Ik ben ervan overtuigd dat het me mengen in het publieke debat ook een betere wetenschapper van me heeft gemaakt. In academische papers kom je er nog

weleens mee weg om dingen die je niet helemaal voor honderd procent zeker weet, in complex jargon te verhullen. Als je een publieksboek schrijft, kom je daar niet mee weg. Je wordt dan gedwongen om het duidelijk en simpel op te schrijven. Dus ik denk dat het mengen in het publieke debat echt een verrijking is voor mij als wetenschapper. Tegelijkertijd heb ik me de afgelopen anderhalf jaar wel meer teruggetrokken uit het publieke debat, omdat ik echt de druk voelde van 'hier moet je nu iets van vinden'. Mensen verwachten op een gegeven moment dat je over alles een mening hebt. Dat heb ik niet altijd meteen, dus ik houd de media nu wat vaker af."

MATTHIJS: "Ja, je moet een beetje selectief zijn. En als je je weer even druk maakt om iets, beland je vanzelf gauw genoeg weer terug in de kaartenbak van de media."

Adviezen:

- **Breng in kaart wat alle maatregelen rondom wonen zijn en presenteer daarna als regering een visie op hoe die maatregelen uitpakken.**
- **Maak als overheid de scherpe keuze of wonen een zaak is die volledig door de overheid moet worden gedaan, of dat er ook ruimte voor marktpartijen is.**
- **Bouw waar vraag naar is, gegeven de eisen die je als overheid aan ruimtelijke ordening wil stellen.**
- **Ontwikkel beleid om dakloze mensen zo spoedig mogelijk te huisvesten, gebaseerd op het principe van housing first.**
- **Ontwikkel een visie op hoe we willen bijbouwen en daarbij binnen planetaire grenzen blijven.**
- **Zorg ervoor dat huren en kopen gelijkwaardig worden behandeld, beleidsmatig gezien.**

LITERATUUR

Hochstenbach, C. (2022) *Uitgewoond*. Amsterdam: Das Mag Uitgeverij.



Hugo Keuzenkamp
Econoom en bestuurder in de zorg



Xander Koolman
Gezondheidseconoom aan de VU

Interview door Marike Knoef en Maartje Schulz

Zorg en gezondheid

'We moeten ons als welvarend land schamen voor de gezondheidskloof'

Welk cijfer zouden jullie aan de zorg in Nederland geven, en waarom?

Hugo: "Ik twijfel tussen een 8 en een 9. Ik denk dat onze zorg kwalitatief goed en toegankelijk is, maar dat het nog wat schort aan efficiency en betaalbaarheid. Die mindere kanten spelen niet alleen in Nederland, maar veel breder."

Xander: "Mooi dat je zo'n hoog cijfer geeft. Ik zie altijd nog veel mogelijkheden om allerlei zaken te verbeteren. Ik zou daarom een 7,5 geven. Dus alsnog best hoog. Als we kijken naar de indicatoren toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit, dan zijn er andere landen die ons op een aantal punten voorbijstreven. Dan denk ik aan de Scandinavische landen, aan Duitsland en aan België. Overigens zijn er ook onderdelen waar wij dan weer beter op scoren. Er is niet zoiets als één systeem dat beter scoort op álle punten. En gemiddeld genomen scoort Nederland beter dan veel andere Europese landen."

En wat voor cijfer zouden jullie geven voor onze gezondheid?

Xander: "Even een notie vooraf: het gros van het geld dat wij uitgeven in de gezondheidszorg is niet rechtstreeks herleidbaar tot het doel gezondheid. Vaak is het zo dat als je gezondheid wil optimaliseren, je die euro's beter buiten de zorg kunt uitgeven. Als je kijkt naar de langdurige zorg, dan zie je dat heel weinig van de activiteiten en de euro's gericht zijn op gezondheidsverbetering. Langdurige zorg heeft veelal te maken met het ondersteunen van het leven met een beperking, en ook met het vrijstellen van de partners of familieleden, waar die zorg anders terecht zou komen. Veel langdurige zorg is nu formeel gemaakt. Dat heeft ook te maken met de emancipatie van vrouwen.

Waar de zorg traditioneel voornamelijk bij vrouwen terechtkwam, hoeft er nu minder in de familiesituatie te worden opgelost. Vrouwen hebben door de huidige langdurige zorg nu meer de mogelijkheid om, net als mannen, hun eigen leven in te richten.
Het cijfer dat ik geef voor gezondheid ligt lager dan dat ik gaf voor zorg: een 6,5. Dat komt omdat wij een relatief lage levensverwachting hebben. We zaten ooit in de top

"Vaak is het zo dat als je gezondheid wil optimaliseren, je die euro's beter buiten de zorg kunt uitgeven"

van Europa. Dat is achteruitgegaan ten opzichte van andere landen, en we zitten nu in de Europese middenmoot. Dat heeft ermee te maken dat vrouwen in Nederland meer zijn gaan roken dan vrouwen in andere landen, en dat heeft de levensverwachting echt geschaad. Het roken neemt nu wat af, maar de gevolgen zijn nog niet weg. En het probleem met *vapen* is enorm, nu een derde van de jeugd. Dat gaat waarschijnlijk leiden tot ook een latere verslaving aan roken of iets soortgelijks."

Hugo: "Dan ben jij in dit geval positiever dan ik qua cijfer. Ik vind het een onvoldoende, een 5. We hebben goede gezondheidszorg, maar we hebben enorme verschillen in gezondheidsuitkomsten. Als je kanker hebt, wordt er heel goed voor je gezorgd. Dat stelsel zit grosso modo goed in elkaar. Waar het probleem ligt, is dat mensen met hooguit een mbo-opleiding een stuk korter leven en veel minder gezonde levensjaren hebben dan mensen met een universitaire opleiding. Die gezondheidskloof is zelfs aan het groeien. Dat vind ik verbijsterend. We moeten ons als welvarend land daarvoor schamen."

Xander: "Internationaal gezien is het verschil in levensverwachting in Nederland tussen de hoger- en lageropgeleiden overigens wel kleiner dan in de meeste andere landen in Noordwest-Europa. In Scandinavië zijn de verschillen minstens zo groot als in ons land. Los daarvan kun je natuurlijk prima normatief stellen dat wij ons moeten schamen en dat het onacceptabel is dat we die situatie laten bestaan.
Ik denk persoonlijk dat we niet goed omgaan met de situatie van de pensioenen van

mensen met zware beroepen. Dan gaat het om mensen die eigenlijk versleten zijn en langer doorwerken dan mensen met lichte beroepen, aangezien de mensen met de lichte beroepen het zich kunnen veroorloven om eerder te stoppen. Hierdoor verslechtert de sociaal-economische ongelijkheid en de levensverwachting enorm, denk ik. Het is goed dat daar nu stappen worden gezet, al is de uitwerking daarvan nog zeer ongewis..."

In hoeverre speelt leefstijl een rol in de gezondheid?

Hugo: "Dat speelt enorm mee. Er is meer bemoeizorg nodig. Ik ben liberaal ingesteld en vind dat voor veel zaken eigen verantwoordelijkheid geldt. Maar als het om aan leefstijl gerelateerde zaken gaat, hebben we echt ander beleid nodig. In Engeland wordt roken stapsgewijs verboden. Dat moeten wij als Nederland een-op-een overnemen. Je mag daar binnenkort niet meer op straat roken, dat was nota bene een wetsvoorstel van de Conservatieven. Mensen in Engeland leefden altijd al vrij ongezond, maar ze zijn daar nu echt goed bezig met die bemoeizorg om de gezondheid te bevorderen, en met name voor de mensen die wat slechter voor zichzelf zorgen. Dat zijn doorgaans mensen met een lagere opleiding.
Roken moeten we dus gaan verbieden. Ik vind sigarettenfabrieken georganiseerde misdaad. Dus de directeuren daarvan moeten allemaal de gevangenis in. We moeten daar veel strenger in worden qua wetgeving, en kijken wat we daarvoor zowel in Nederland als in Europa moeten doen.

"Het meest bizarre voorbeeld is een jongen die dacht dat hij veel groente at, omdat hij paprikachips at"

In de Verenigde Staten neemt de ongezondheid snel toe en is de situatie nog veel erger dan in Europa. Een van de grote problemen daar zijn de kant-en-klaarmaaltijden, waar bijvoorbeeld veel meer zout in zit. In Nederland koken we nog relatief vaak zelf en dat draagt bij aan beter eten. Tegelijkertijd zien we dat mensen met een lage opleiding toch minder gezonde keuzes maken. Het meest bizarre voorbeeld is een jongen die

dacht dat hij veel groente at, omdat hij paprikachips at. Dat is geen grap. Hij dacht echt dat hij op die manier aan zijn gezonde voedsel kwam.
Daar is echt een wereld te winnen, maar het is ook moeilijk, want je moet gedrag gaan beïnvloeden. De gedragsfactor is, denk ik, onderbelicht in de gezondheidszorg. In de revalidatiesector, waar ik nu werk, wordt daar al veel aan gedaan. Dan gaat het om discipline aanleren en informatie opnemen. Het geld moet naar mijn idee naar dit soort inspanningen gaan, in plaats van honderd miljoen uitgeven aan een nieuw gepatenteerd oncologisch medicijn."

Xander: "Wat we nu laten gebeuren met dat vapen vind ik heel erg. Nu er verslavingen ontstaan, is dit het moment om vapen te bestrijden, indien nodig met een *heavy hand*. Het anti-vape-beleid loopt nu het meest van elk beleid in de zorg uit de rails."

Hugo: "Ja, vapen is het ergst, want daar worden mensen – bewust – verslaafd aan gemaakt. Dat vind ik een criminele actie. Dus de mensen die dat doen, moeten de gevangenis in. Maar je moet het ook moeilijker maken om het te kunnen kopen. Het aantal verkooppunten is nu wel aan het dalen, en dan krijg je illegale import. Er is wel een stevig apparaat voor nodig om wat aan die illegaliteit te doen.
En daarnaast is het natuurlijk qua leefstijl van belang om mensen te stimuleren meer te bewegen. Een leuk voorbeeld is het creëren van een trapveldje bij een school met een aantal bussen witte verf, waarmee je de kinderen uitlokt om met de bal te gaan spelen. Heel effectief."

Mooi. Ja, het gaat dus echt om het veranderen van de omgeving en niet om primair de schuld neer te leggen bij het individu als het gaat om leefstijl?

Xander: "Uit internationaal onderzoek blijkt dat bestaanszekerheid de belangrijkste factor is die een gezonde leefstijl stimuleert. Als je mensen hun bestaanszekerheid ontneemt, dan gaan ze zich ongezond gedragen. Neem nou een bouwvakker van 55 jaar die aan het eind van een lange dag vier flesjes bier leegdrinkt. Dat is in feite pijnbestrijding. In Amerika heeft die pijnbestrijding geleid tot het gebruik van opiaten, en in Nederland wordt er eerder naar pijnstillers en alcohol gegrepen. Dan kun je zeggen dat die man moet stoppen met de alcohol, maar hij is versleten. En hij moet wel door om in zijn inkomen te voorzien. Kortom, kijk naar *waarom* mensen bepaald gedrag vertonen. Vaak weten mensen heel goed dat roken en alcohol slecht zijn voor hun gezondheid, maar zijn er andere redenen waarom ze die middelen toch gebruiken."

Dus eigenlijk als een soort verdoving voor pijn of bestaansonzekerheid. Daarnaast maakt de omgeving – denk aan de supermarkten – het ook makkelijk om de ongezonde keuze te maken. Hoe kijken jullie daar tegenaan?

Hugo: "Ja, dus gezondheidszorg heeft ook te maken met ruimtelijke ordening. We hebben de neiging om heel veel geld uit te geven aan een nieuw protoncentrum, maar die investering moet je eigenlijk vergelijken met de maatschappelijke meerwaarde op het gebied van gezondheid als je het geld bijvoorbeeld in iets totaal anders investeert, buiten de wereld van de dokters. Die andere plekken hebben niet altijd een even sterke en effectieve lobby als de sector waar ik in zit."

Xander: "De *public-health*-gemeenschap propageert nu *health in all policies*. Dus als je het over het verkeer hebt, moet je meenemen wat het doet met de gezondheid. Als je nadenkt over huizenbouw, neem je de gezondheid ook mee, et cetera. Maar in de wereld van de ministeries concurreren deze onderling om een beperkte hoeveelheid geld. En als we dan kijken naar hoe die ministeries door de jaren heen zijn gegroeid, valt in een grafiek te zien dat het Ministerie van VWS daar als enige echt uitschiet. Dat grafiekje wordt gekscherend in ambtelijke kringen ook wel 'de middelvinger van VWS' genoemd. Je kunt uit die grafiek opmaken dat die andere ministeries de afgelopen decennia veel minder van de economische groei hebben mogen profiteren.
Dus die andere ministeries voelen zich achtergesteld. Als je dan in een bijeenkomst zit met directeuren en secretarissen-generaal van verschillende ministeries, dan vinden ze je echt van lotje getikt als je begint over health in all policies. Zij vinden dat er geld terug moet van VWS naar de andere ministeries: 'er is meer dan alleen zorg voor de alleroudsten'. Een ambtenaar van het Ministerie van Financiën zei lang geleden eens dat roken niet het probleem was, maar de oplossing. Je leeft korter, dus minder pensioen, minder AOW. Eigenlijk is het relatief goedkoop, omdat sterven aan longkanker goedkoper is dan sterven aan dementie. Je haalt immers die dementerende levensfase niet als je sterft aan longkanker. Dus voor hun begroting was health in all policies best ingewikkeld."

Hugo: "De businesscase voor preventie is eerder negatief dan positief. Behalve dan als je de bredere maatschappelijke doelen beter gaat meenemen."

Xander: "Ja, de oplossing is langer doorwerken. Dan komen namelijk de voordelen van preventie en van het gezonder en langer leven in grotere mate terecht bij de samenleving in zijn geheel. Daar is ook wel al het nodige over geschreven in ons vakgebied. Dus we weten wel wat we moeten doen om die businesscase een kans te geven."

Wie bepaalt nou dit soort keuzes in Nederland?

Hugo: "Uiteindelijk de burgers, die de politiek kiezen. In de verkiezingsprogramma's staat bijna niets over de gezondheidskloof, los van wat woorden die worden gebezigd over leefstijl. Maar als ik uiteindelijk naar de economische tabel kijk van die programma's, dan gaat het níét naar die dingen waarvan ik denk dat het significant bijdraagt aan het verkleinen van die gezondheidskloof en aan het vergroten van het welzijn van mensen.
Dat heeft er ook mee te maken dat er een enorme populatie van goed opgeleide, mondige mensen in de zorg is – zeg maar 'mijn soort mensen' – die heel goed kunnen uitleggen waarom het ziekenhuis of het revalidatiecentrum nuttig is en veel geld nodig heeft. De bejaardenzorg slaagt daar ook redelijk in. Alleen is het natuurlijk zo dat dat soort keuzes consequenties hebben, namelijk dat we andere dingen dan niet meer kunnen doen."

Welke drie beleidsopgaven zouden de komende tien jaar prioriteit moeten krijgen en hoe?

Hugo: "Het verkleinen van de gezondheidskloof – waar we het net al over hadden – staat bovenaan mijn lijstje. Een tweede vraagstuk betreft de marktordening. Dan gaat het om de vraag of het beter of anders kan. Nu wordt er bijvoorbeeld gesproken over spoedzorg, en om die op basis van beschikbaarheid te gaan betalen. Dat vind ik een heel slecht idee. Maar zo'n discussie komt natuurlijk niet uit het niets vallen. Dus er is onbehagen.
Ik denk zelf dat de basis van ons systeem in de cure – een gereguleerde marktwerking van aanbieders en van zorgverzekeraars – heel goed is. Maar voor het maken van sommige keuzes zou je het oude ziekenfondsmodel willen hebben. Dat gaat dan niet om een bepaalde beschikbaarheidsvergoeding, maar om een beschikbaarheidsbeslissing: moet een bepaalde functie ergens aanwezig zijn of niet? Dat je in Den Haag niet zowel in het HagaZiekenhuis als in het Westeinde een hele dure, zelfde faciliteit inricht. Dan moet er dus een knoop worden doorgehakt: het wordt de één, en niet de ander. Een ander voorbeeld: moet er een spoedeisende hulp zijn in zowel Heerlen als Sittard? Ik vind niet dat de minister daarover moet gaan, maar ik vind wel dat je het niet aan concurrerende zorgverzekeraars kan overlaten."

Xander: "Mag ik jouw advies samenvatten als: een beter kader opstellen voor de keuze pre-concurrentieel versus concurrentieel?"

Hugo: "Ja, zeker. En dat is ingewikkeld. Daarom is de gezondheidszorg voor economen ook zo interessant om te bestuderen, want alles wat mis kan gaan in de markt, dat gaat natuurlijk mis. Maar alles wat je in de gezondheidszorg met regulering kan oplossen, gaat ook mis. En daar zijn we dan de hele tijd druk mee bezig, met proefschriften en zo."

Xander: "Wat mij opvalt, is dat er vrij weinig serieus wordt nagedacht over precies deze marktordeningsvraag. Je hebt wel mensen die daar losse stukken over schrijven, maar je wil er eigenlijk serieuze kennisopbouw over hebben. Ik zou bij die kennisopbouw ook bestuurskundigen betrekken trouwens, want die houden zich ook bezig met sturingsmechanismevraagstukken."

Hugo: "Dan mijn derde advies. De 'cure' is in Nederland grosso modo best goed en efficiënt. Maar dat geldt niet voor de 'care', de langdurige zorg. Eigenlijk is dat een maatschappelijke beslissing waarbij we onze eigen verantwoordelijkheid graag afschuiven aan gebouwen en externe instituties. De vraag is wel: kan je op die manier door blijven gaan? En hoe krijg je de laatste fase van het leven meer in het sociale domein, in plaats van het zorgdomein. Dus dichter bij de sociale omgeving van mensen, de familie enzovoorts. Daar moeten we naar kijken.
Dat is een kwestie van prikkels. In Duitsland, als mijn schoonmoeder het verpleeghuis ingaat, dan moet ze eerst haar eigen geld opstoken en daarna moeten haar kinderen lappen. Dus in Duitsland zijn er nog veel meer ouderen die bij de familie in huis wonen. Dat is niet altijd prettig, dat bijvoorbeeld je moeder bij je in de achterkamer woont. Maar het is een *fact of life*, dus je gaat er anders mee om."

Xander: "Ik vind het lastig om als man deze discussie aan te gaan, want het gaat dan in feite deels om het terugdraaien van de emancipatie van vrouwen. Dat is wat er hier

gaat gebeuren als je dit gaat doen. Ik vind wel dat we hierover moeten praten, maar ik vind het ook echt moeilijk."

Behalve dan als de mannen ook meer van dat soort zorgtaken op zich gaan nemen...?

Xander: "We weten gewoon dat dat in de werkelijkheid niet zo is. De planbureaus doen hier onderzoek naar en dan blijkt dat in Nederland vrouwen twee keer zo vaak betrokken zijn bij mantelzorg als mannen. En die mannen maken dan ook nog eens veel minder uren en nemen minder stressvolle taken op zich. Die definitie van mantelzorg is inmiddels ook een beetje opgerekt tot 'een keertje naar het ziekenhuis rijden', ja, en dan doen die mannen ook ineens mee. Ik verwacht dat ook in de toekomst vrouwen zich eerder verantwoordelijk voelen dan mannen, en mantelzorgtaken op zich zullen nemen."

Je mag meteen door met jouw lijstje van de drie belangrijkste beleidsopgaven.

Xander: "Ik was bang dat ik precies dezelfde punten zou noemen als Hugo, maar dat is gelukkig niet het geval. Ten eerste, ik merk dat politici die woordvoerder zijn op de portefeuille zorg, de problemen rond sociaal-economische ongelijkheden en de leefstijl echt zien – ook de liberalen. Tegelijkertijd merk ik dat het politiek echt een *no-go area* is om in te grijpen in de persoonlijke levenssfeer en omgeving. Dus het is heel moeilijk om een maatregel voor te stellen die ertoe leidt dat je niet om half zes 's middags verleid wordt op het station door allerlei ongezonde opties zoals een frikandelbroodje.
Voor onze economie is het van bijzonder belang dat we de grote demografische groep van begin- en midden-vijftigers langer productief houden. Daarvoor is natuurlijk een goede gezondheid van belang. Twintig jaar geleden kon je zieke mensen nog vervangen door andere mensen die gezond waren. Maar nu – met de arbeidsmarktkrapte – wordt het economisch rendabeler om mensen gezond en productief te houden. Het is ook interessant om te zien dat de regering daar nu niet zo hard aan trekt, maar de werkgeversorganisatie VNO-NCW wel. *And it makes sense.* Als je als overheid niet de legitimiteit ervaart om in te grijpen, geef dan als overheid de werkgevers de mogelijkheden: stimuleer en beloon het.
Mijn tweede punt gaat over de ouderenzorg. We hebben ooit een stelsel ingericht in

een tijd dat we net de gasvelden ontdekten, we nog veel jongeren hadden en weinig ouderen. Daardoor konden we een luxesysteem met veel formele ouderenzorg opzetten. Maar dat kunnen we ons nu niet meer veroorloven. De vergrijzing is een treinramp in slow motion. We weten wat er op ons afkomt, en we moeten daar nu acuut naar gaan handelen. Ondertussen probeert elke politieke partij toch tijdens de verkiezingen de urgentie telkens te ontkennen.
De verwachting is dat, om allerlei redenen, per patiënt het aantal mantelzorgers de komende jaren gaat halveren. Dat is zorgelijk. Maar, er is ook goed nieuws. Je hebt na je pensioenleeftijd nog gemiddeld twintig levensjaren. We hebben dus een enorme groep mensen die vaak nog goed bij verstand zijn en een prachtige ervaring hebben opgebouwd in hun carrière. Die mensen hebben de samenleving dus nog heel veel moois te bieden. En veel van die mensen die met pensioen gaan, krijgen ook een zingevingsprobleem. We moeten die groep zien te activeren om iets te betekenen voor hun leeftijdsgroep of voor de net iets ouderen. Misschien helpt een geldelijke of andersoortige vrijwilligersvergoeding daarbij.
Ten derde, in de curatieve zorg doen we veel dingen die op voorhand geen medische baten opleveren. Sommige radiologen zeggen bijvoorbeeld tegen mij dat ruim vijftig procent van wat zij nu doen, op voorhand geen medische toegevoegde waarde heeft. Maar denk ook aan zoiets als levenseinde. Je moet soms praten als Brugman om te voorkomen dat iemand van wie het einde al in beeld is, nog allerlei heftige operaties krijgt. Dan heb ik het niet eens over kosten, maar over levenskwaliteit."

Hugo: "Mee eens, maar Nederland loopt hierin wel al voorop ten opzichte van andere landen. We hebben dus de afgelopen twintig jaar al veel goede stappen gezet, maar we zijn er nog niet."

Xander: "Ja, terecht punt. Maar er is nog steeds ruimte voor verbetering. Zeker in deze periode van schaarste verdient dit punt nog steeds aandacht. Ik vind het echt lastig dat we soms dit soort zorg nog leveren, terwijl elders in de zorg zo veel pijn wordt geleden omdat daar de mensen en de middelen niet beschikbaar zijn. Dus daarom wil ik dit onderwerp graag op de agenda houden."

Wat betreft die tekorten in de zorg: biedt de digitale transitie daarvoor hoop?

Hugo: "De grootste kostendriver in de gezondheidszorg is technologische

vooruitgang. Technologische vooruitgang is de nummer één; dus niet de vergrijzing of zo. Technologische vooruitgang verklaart ongeveer vijftig procent van de groei van de zorgkosten. Dat komt omdat er door technologie meer mogelijk wordt. Je mag hopen dat er bij de digitale transitie ook arbeidsbesparende technologie zit. Maar heel veel van de nieuwe technologie creëert nieuwe data. Die data kunnen we vervolgens analyseren en dan zien we dat je *personalized care* nodig hebt. Dus een bepaald duur pilletje dat precies bij die specifieke individu past. Ik ben overigens wel een enorme fan van de digitale transitie op bepaalde plekken. Ik denk ook dat technologie zoals AI de zorg kwalitatief beter kan maken. Siemens heeft software die de meeste knobbeltjes in de borst veel sneller en beter herkent dan de radiologen. De radiologen krijgen dan een andere rol, zoals het nader duiden van de uitslagen en het bespreken in het multidisciplinair overleg. Daar hebben ze dan meer tijd voor en dat is heel nuttig."

Xander: "Als econoom denk ik altijd dat als de arbeidsproductiviteit stijgt, we dan rijker worden. Innovatie leidt tot een verhoging van de arbeidsproductiviteit, en vervolgens leidt dat tot meer koopkracht en welvaart. In veel sectoren is innovatie arbeidsbesparend. Maar in de zorg lukt die arbeidsbesparing in de praktijk niet. Er is namelijk veel hindermacht in de zorg. Dus de mensen van wie het werk wordt vervangen, worden niet ontslagen, maar ze verzinnen een nieuwe activiteit, zoals een slaappoli. Dus de innovatie in de zorg is niet per se slecht, maar het leidt ook niet tot besparingen. De markt ruimt niet in de zorg zoals die ruimt buiten de zorg. Dus ik omarm ook het punt van Hugo dat technologie in de zorg niet leidt tot een uitgavenreductie, zoals dat in andere sectoren wel het geval is.

Nog even een ander punt. We hebben het veel gehad over fysieke gezondheid, maar ook mentale gezondheid is natuurlijk belangrijk. Zeker bij jongeren zijn daar veel zorgen. Hebben we daar genoeg aandacht voor? Moeten we hier steviger op ingrijpen?

Xander: "Ja mee eens, mentale gezondheid is erg belangrijk. Ik heb toevallig net een college jeugdzorg gegeven. Elk jaar vraag ik aan mijn studenten: wat denken jullie dat belangrijke drivers zijn van die verslechterde geestelijke gezondheid onder jongeren? Dit jaar zei voor het eerst maar liefst negentig procent dat het de sociale media waren. Echt massaal."

Hugo: "Mark Zuckerberg moet dus ook het gevang in."

Xander: "Er is alleen nog niet veel wetenschappelijk bewijs. We zien wel dat het percentage jongeren met gedachten over suïcide in een paar jaar is gestegen van acht naar zestien procent. Dat is een waanzinnige stijging.
Als sociale media een belangrijke oorzaak blijkt te zijn voor een slechtere mentale gezondheid, dan moeten we qua oplossing, denk ik, eerder kijken naar voorliggende maatregelen in plaats van de individuele ggz en het optuigen van meer zorg. Dan gaat het over de vraag wat we kunnen doen om de samenleving gezonder te maken voor jongeren."

Hugo: "Op een paar punten staan de prikkels wel verkeerd nu. Bij jeugdzorg hebben we het bijvoorbeeld zo geregeld dat de makkelijke gevallen goed worden betaald en dat de moeilijke gevallen onaantrekkelijk zijn voor de ggz-aanbieders om die op te nemen. Dat is een knop waar je al aan kan draaien ten behoeve van de jongeren."

Nog een nabrander?

Xander: "Ik zie dat veel economen het idee hebben dat een groot deel van de economische groei als vanzelf naar de zorg gaat, en ze zijn daar soms verwijtend in. Daar zit ook een implicatie in van: is gezondheid nou het hoogste goed? Moet het er nou áltijd over gaan? Is er niet méér?
Daar kun je op verschillende manieren tegenaan kijken. Gezondheid is deels een voorwaarde voor een productief leven, waardoor mensen beter kunnen bijdragen aan de samenleving. Als je nadenkt over wat het betekent om mens te zijn, dan is het lastig om dat in te vullen als je niet gezond bent. Het is niet gek dat rijkere, vergrijzende samenlevingen meer aan gezondheidszorg willen uitgeven."

Hugo: "De vraag is inderdaad wat gezondheid is. Betekent het dat je bewegingsapparaat helemaal perfect is, en dat als je een beetje pijn hebt aan je knie, dat je een nieuwe knie kan krijgen... Of heeft gezondheid ook te maken met zingeving en positieve gezondheid? Gezondheid is wat mij betreft niet alleen de technische factor – dat je bloedwaarden goed zijn – maar ook dat je in staat bent te doen wat je aspireert."

Adviezen:

- **Pak de gezondheidskloof in Nederland aan.**
- **Stap bij het beslissen over beschikbaarheidsfuncties af van marktordening op basis van concurrentie.**
- **Breng zorg voor ouderen meer naar het sociale domein en minder naar het zorgdomein.**
- **Stimuleer en investeer in de gezondheid en de productiviteit van onze werkende bevolking.**
- **Verleid de groep gepensioneerden om meer informele zorg te leveren aan hun eigen leeftijdsgroep en de net iets ouderen.**
- **Stop met die zaken in de curatieve zorg die op voorhand geen medische baten opleveren.**



Reyer Gerlagh
Hoogleraar Economie aan
Tilburg University



Detlef van Vuuren
Hoogleraar Milieukunde aan
de Universiteit Utrecht

Interview door Bas Haring en Maartje Schulz

Klimaat en stikstof

'We doen nu niet genoeg aan klimaatbeleid'

Kunnen jullie allereerst iets meer vertellen over jullie achtergrond?

Detlef: "Ik ben opgeleid als milieukundige en ik werk nu als onderzoeker bij de Universiteit Utrecht en bij het PBL. Ik houd me vooral bezig met langetermijnscenario's. Ik maak bijvoorbeeld projecties over toekomstig energiegebruik en landgebruik in relatie tot de klimaatdoelen. Voor mijn werk bij het PBL en het IPCC beschrijf ik vooral welke keuzes er zijn. Bij de recente uitreiking van de Spinoza-prijs werd er een filmpje getoond over wie ik ben, en vrienden zeiden in dat filmpje plagerig dat ik heel slecht ben in het maken van keuzes – ook bijvoorbeeld de keuze voor een restaurant. Vandaar dat ik in mijn werk ook graag vooral de scenario's schets en vervolgens de beslissing aan anderen laat."

Reyer: "Ik ben een econoom, met een sterke natuurwetenschappelijke achtergrond. Op de middelbare school blonk ik uit in wiskunde en natuurkunde. Ik wilde uiteindelijk toch iets maatschappelijk relevants doen en ben daarom richting de economie gegaan. Nu werk ik met veel plezier aan de Tilburgse universiteit, die bekend staat om de orthodoxe benadering van de economie. Dat vind ik prettig – ook al vinden veel natuurwetenschappers de neoklassieke economie beperkt vanwege de sterke veronderstellingen – want de kaders zijn er helder."

Interessant! We gaan geleidelijk in dit gesprek proberen tot wat adviezen te komen op de thema's klimaat en stikstof.

Reyer: "Mijn belangrijkste advies is van conceptuele aard. Er worden altijd doelen gesteld over hoeveel windmolens en zonnepanelen er moeten zijn. Als econoom denk

ik dan meteen: 'nee, we moeten een andere vraag stellen'. Namelijk: hoe zorgen we ervoor dat de markt zo veel windmolens en zonnepanelen gaat neerzetten en welke mechanismes hebben we nodig om die doelen voor elkaar te krijgen? Dat is de relevante, maar moeilijkere vraag. Alleen een doel stellen is makkelijk."

Hoe zou jij die moeilijkere vraag zelf beantwoorden?

Reyer: "Een voorbeeld: een van de bottlenecks bij de energietransitie wordt batterijcapaciteit. Afgelopen jaar is er gezegd dat we het salderen moeten afschaffen, omdat mensen dan thuis batterijen gaan installeren. Terwijl degenen die er verstand van hebben, zeggen dat die batterijen niet renderen en inefficiënt worden gebruikt als je geen saldering hebt. Als econoom zeg ik: als je tot conclusie komt dat thuisbatterijen technisch gezien vanwege netcongestie een goed idee zijn, dan moet je dat als doel zien en de vraag stellen welke markt- en fiscale parameters je daarvoor nodig hebt.
Een mogelijke parameter is om het huidige onbeperkte salderen om te zetten naar een quotum voor salderen. Of misschien moeten we toe naar twee verschillende belastingen: een belasting op levering en een belasting op stroomgebruik. Er zijn oneindig veel mogelijkheden, maar we kijken er niet eens naar. Want de energieleveranciers hebben op een gegeven moment gezegd: 'schaf het salderen af'. En ze hebben daar een verhaal bij gevonden: 'salderen is oneerlijk en zonder salderen komen er meer batterijen'. Dat was een frame dat goed lag. Mijn advies: laat dat frame even voor wat het is, en kijk eens echt goed naar welke parameters nodig zijn voor de doelen. En parameters hoeven niet voor vele jaren vast te liggen. Het CPB kan dan bijvoorbeeld adviseren over hoe we die parameters zo nu en dan moeten bijstellen."

Detlef: "Ik zie overigens juist ook wel ingewikkelde kwesties aan de kant van het stellen van doelen, zoals: wil je inzetten op kerncentrales of bio-energie, of wil je een dieetverandering, namelijk minder vlees eten? Als voorbeeld, het is maar de vraag of nucleaire centrales onderdeel van een oplossing moeten zijn."

Reyer: "Eens. Ik denk dat kerncentrales macro-economisch gezien niet rendabel zijn."

Detlef: "Ja, uiteindelijk wordt het niet rendabel. We gaan namelijk veel zon en wind neerzetten, want dat is gewoon de goedkoopste manier. Voor de stabiliteit moet je daar iets naast zetten. En wat daar dan nog naast moet, gaat dus niet zo veel uren

"Ik denk dat kerncentrales macro-economisch gezien niet rendabel zijn"

maken. Nucleair was altijd al heel duur, en als er dan ook nog eens heel weinig uren worden gemaakt, dan is het niet rendabel. Dat zou eventueel alleen passen wanneer de centrales ook voor waterstofproductie zouden worden gebruikt."

Reyer: "Alle berekeningen voor kernenergie zijn in het verleden altijd gemaakt met als uitgangspunt om continu te draaien. Maar zo zal het dus niet gaan, want in de toekomst hebben we kerncentrales slechts voor een kwart van de tijd op volle kracht nodig."

Dus jullie zouden voorstellen om te stoppen met de plannen voor nieuwe kerncentrales, niet met het argument van vroeger dat te maken had met de angst voor ongelukken, maar voornamelijk met het argument dat het niet rendabel is?

Reyer: "Nou, dat veiligheidsargument moet je ook niet helemaal onder de tafel vegen. De essentie van kernenergie is dat je een lot koopt en er een kleine kans is dat het fout gaat. Maar als het fout gaat, dan gaat het ook enorm fout. De vraag is of je dat moet willen. Die discussie is een beetje uit het zicht verdwenen. Ik merk dat in het huidige tijdsgewricht het rendabiliteitsargument beter werkt."

Detlef: "Het lijkt mij vooral dat nucleair moeilijk inpasbaar is in een toekomstig energiesysteem."

Wat is dan wel een goede tijdelijke bijspringoptie?

Detlef: "Een aantal dingen. Er komen ongetwijfeld batterijen. Wat mij betreft is er ook een rol voor bio-energie met CCS, oftewel CO_2-opslag. Gas kan met CO_2-opslag ook nog een rol spelen in ons energiesysteem."

Reyer: "Ik denk dat we haast moeten maken met groene waterstof. De kritiek erop is dat je de helft van de energie verliest in het proces, maar ik zie dat niet als een groot

probleem dat je de helft kwijtraakt. Je produceert stroom en daarmee waterstof namelijk echt goedkoop. Het probleem zit hem in de kosten van de elektrolyser. Die zijn hoog, maar als je er vol op inzet, dan gaan de kosten dalen. Ingenieurs gaan dan verbeteringen uitvinden waardoor de hardware efficiënter en goedkoper wordt. Zet dus grootschalig in op groene waterstof en dan wordt het vanzelf goedkoper."

En CO_2-beprijzing? Dat is toch een klassieke economenoplossing?

Reyer: "We hebben de ETS al – het emissiehandelssysteem – en dat werkt als een tierelier. De helft van het klimaatprobleem binnen Europa wordt door de ETS opgelost."

Detlef: "CO_2-beprijzing is inderdaad een heel sterk instrument. Je zou het daarom nog verder kunnen uitbreiden. Maar als je dan met beprijzen in de huishoudenssfeer komt, dan kan het ook oneerlijk worden. Er zijn namelijk mensen bij wie een hogere energieprijs een flinke impact zal hebben."

Reyer: "Ik denk dat je de prijs van CO_2 ook bij huishoudens kan neerleggen en dat die huishoudens dan ook de omslag maken. Naar mijn idee wordt het probleem met de impact op huishoudens overschat. Energie-armoede is ingewikkeld, niet omdat het een duidelijk objectief probleem is, maar omdat het een perceptieprobleem is: men heeft het gevoel dat er iets onrechtvaardig is."

Moet het dan beter worden uitgelegd?

Reyer: "Nee, dat werkt niet. Een ander mooi voorbeeld illustreert dat: de meeste economen zijn het erover eens dat een hogere erfbelasting eerlijk en efficiënt is. Maar gewone mensen hebben het dan over een 'sterftaks' en zijn boos dat ze 'dubbel worden belast'. Je kunt dan als econoom uitleggen wat je wil, maar het lukt niet om mensen ervan te overtuigen dat een hogere erfbelasting beter is."

Detlef: "Als je dit gesprek volledig wil voeren, moet je eigenlijk een sociaal wetenschapper erbij halen. Mogelijk hebben wij als milieuwetenschappers en economen ook een blinde vlek."

Reyer: "Ja, ik zie zelf ook wel dat onze economische methodes beperkt zijn. We rekenen dingen door en denken dan als economen: 'Het is toch gewoon zo? Het is efficiënt; waarom wil het publiek dat niet zien?' Dus ik snap dat onze economische standaardmethodes tekortschieten in het beschrijven van hoe je mensen meekrijgt – en dat is hier de kern van de zaak.
Ik denk in dat kader ook het volgende: Mensen houden niet van belastingen. Dus waarschijnlijk is het makkelijker om een doel te bereiken als je het doet via de route van regulering. We kunnen simpelweg stellen: we moeten in 2035 van de fossiele brandstoffen af zijn in ons economisch systeem. En dan met het verhaal erbij dat we dit samen gaan doen als maatschappij, met regels die strenger worden over de tijd. Als we het daarover eens zijn, dan heb je geen belasting nodig. De uiteindelijke kosten zijn dan misschien wel vergelijkbaar met de kosten als je gaat beprijzen of belasten. En mogelijk is het een prettiger frame voor mensen."

Detlef: "Het hangt erg van de sector af, denk ik. Reguleren werkt bijvoorbeeld supergoed bij nieuwe huizen, waar je gewoon eist dat het huis CO_2-neutraal moet zijn. Daar merkt helemaal niemand wat van. Vlees verbieden of er een quotum op zetten, is daarentegen erg lastig – ongetwijfeld nog lastiger dan belasten. Maar als we onze vleesproductie zouden halveren, dan hebben we wel een enorme hoeveelheid land die we vrijmaken, en het is ook goed voor het klimaat. We zitten in het Westen op een consumptieniveau van vlees dat drie keer zo hoog is als wordt aangeraden in gezondheidsadviezen."

Oké. En als jullie nu vinden dat het voor iedereen beter is dat er minder vlees wordt gegeten... Hoe krijg je het dan toch voor elkaar zonder die lastige maatregel van verbieden?

Detlef: "Belasting zou kunnen werken. Het alternatief is dat je aan de aanbodzijde iets gaat doen. We zijn als een van de meest dichtbevolkte landen ter wereld, het tweede exportland ter wereld qua vleesproducten. Dat is natuurlijk heel opmerkelijk. Als je iets aan de omvang van het aanbod zou doen, gaan de prijzen omhoog en gaat de consumptie automatisch omlaag. Verder helpt misschien toch ook de boodschap dat we gewoon ongezond eten."

Reyer: "Ik zou zeggen quota, en dat kunnen verhandelbare quota zijn. Belasting is namelijk altijd impopulair. Het ETS is ooit ingevoerd omdat belasting te gevoelig lag."

In Noorwegen kijken ze bijvoorbeeld heel anders tegen belasting aan. Daar zeggen ze: als we iets niet willen, dan belasten we het en dan lost het probleem zich vanzelf op.

Reyer: "In Noorwegen is er een superhoog vertrouwen van mensen in de instellingen. Als experts zeggen dat iets werkt, dan worden ze daarin vertrouwd. In Nederland zeggen de mensen 'we motten het niet' als experts iets voorstellen."

Detlef: "Nou... in de VS is dat bijvoorbeeld wel een stuk erger dan in Nederland."

Reyer: "Dat is waar, maar we zijn een aardig eind op weg richting de Angelsaksische houding. Maar goed, ik denk dat een relatief eenvoudige benadering is om de input van stikstof in het landbouwsysteem te beperken."

Detlef: "Ja, en je kan ook kijken naar de omvang van de veestapel en naar de hoeveelheid vee die je per hoeveelheid hectare zou mogen toestaan. Die veestapel zal toch moeten krimpen uiteindelijk, zowel vanwege stikstof als vanwege klimaat."

Reyer: "We moeten denk ik erkennen dat de Nederlandse overheid de boeren in het verleden aan het lijntje heeft gehouden. De agri-industrie heeft een belang dat niet overeenkomt met het belang van de boeren, maar ze slagen er in de boeren voor hun belang te winnen. Daardoor is de hele discussie verstoord."

Detlef: "Dit is uiteindelijk een enorm psychologisch verhaal. Boeren voelen dat ze ondertussen overal de schuld van krijgen. Dat is eigenlijk niet de bedoeling. De bedoeling is dat het systeem gaat veranderen en niet dat ze schuldig zijn."

Reyer: "Ik ben helemaal voor boeren. Noorwegen wil niet bij de EU, omdat ze hun eigen landbouwbeleid wil voeren. Ze willen eigen beleid hebben om de boerenstand goed te kunnen beheren, zodat de boeren niet overgeleverd zijn aan de harde prijsprikkels van de Europese Unie. We zijn als Nederland meegegaan met die prijsprikkels en hebben gedacht dat wij het spel veel beter kunnen spelen dan al die andere landen. Dat is ook gelukt, maar wel ten koste van de natuur."

Kunnen we stellen dat klimaatverandering een probleem is omdat het mensen raakt, en stikstof een probleem is omdat het de natuur raakt? Zo ja, is dat niet van een andere orde?

Reyer: "De tijdschaal is ten eerste anders. Het herstel is sneller bij stikstof. Bij het klimaat duurt het heel lang om weer te herstellen. En voor de natuur geldt op lokaal niveau misschien nog: 'een beetje minder natuur, jammer voor natuurliefhebbers'. Maar op mondiaal niveau is het een groter probleem. Ook gewoon vanwege de *fun of life*. We houden toch van diversiteit? Economen noemen dat de *love of variety*. We houden van leuke nieuwe spulletjes, omdat ze weer net anders zijn, zoals bij mobieltjes. Maar bij de natuur maken we die diversiteit kapot. Dan doen we alsof biodiversiteit een elitehobby is."

Detlef: "Mmm... stikstof heeft met natuur te maken, maar ook met ons drinkwater. Dus dat maakt het ook een probleem voor ons als mensen. Stikstof lekt door naar het grondwater, en daardoor wordt het lastiger om schoon drinkwater te produceren. Je wil gewoon schoon drinkwater, lijkt me. Het is dus echt niet alleen 'jammer voor de natuurliefhebber."

Reyer: "Ik ben het daarmee eens. Verder denk ik dat stikstof en klimaat verschillende problemen zijn, maar er is ook overloop in de effecten en ik zie ook niet het nut in het tegenover elkaar zetten van de problemen. Het is belangrijk dat we ons als maatschappij over beide thema's goed informeren en ermee aan de slag gaan. Ik ben daarom erg voor het instellen van een aantal burgerberaden. Dan worden burgers geselecteerd via een loting en geef je bij zo'n beraad aan ongeveer honderd mensen een vraagstuk mee, en dan mogen ze ook experts horen. Daarna komen ze tot een beslissing."

Detlef: "Het idee daarbij is dat dit soort kwesties dan minder politiek worden en mensen in zo'n soort setting meer bereid zijn om te kijken naar oplossingen dan beroepspolitici, die meteen beginnen met het politiek te maken. Ik weet overigens niet zeker of dit werkt Ik heb er onvoldoende verstand van. Ik ben wel een beetje sceptisch, omdat ik de indruk heb dat onze samenleving intussen al dermate gepolariseerd is dat je die polarisatie dan ook krijgt in de burgerberaden."

Reyer: "Een burgerberaad stelt ons in staat om elkaar weer wat meer als mens te zien

in plaats van als tegenstander, en de zorgen van een ander gewoon te horen en dat je die zorgen dan ook serieus neemt.
We hebben nu echt een probleem met ons politiek systeem. De politiek is de afgelopen jaren slecht in staat geweest om beslissingen te nemen. Heel veel problemen hebben we voor ons uitgeschoven."

Daarop voortbouwend: we hebben nu een regering die niet bereid is om heel veel geld opzij te zetten voor het voorkomen van klimaat- en stikstofproblemen. As je kijkt naar de omvang van die problemen in de toekomst, dan past het bedrag dat daarvoor is gereserveerd daar niet bij, toch?

Detlef: "De BV Nederland zal de komende twintig jaar een flinke investering moeten doen om naar een CO_2-arm energiesysteem te gaan. We doen nu niet genoeg. We zullen als aarde, als geheel, veel meer aan klimaatbeleid moeten gaan uitgeven. Nederland heeft daar een enorm belang bij. Wij zijn immers een land dat behoorlijk kwetsbaar is voor zeespiegelstijging. Verder zijn we een land met een enorme historische verantwoordelijkheid en een land met sterke schouders."

Er bestaat misschien toch een duidelijke overeenkomst tussen de stikstof- en klimaatproblematiek. Namelijk dat het beide problemen zijn waarbij het van politici vereist is om te kijken naar langetermijngevolgen in plaats van in te spelen op kortetermijnbelangen.

Reyer: "Ja, helemaal mee eens. Onze regering en de Tweede Kamer zijn te veel bezig met micro-management. Daar erger ik me aan. We missen in de politiek de creativiteit om te bedenken: hoe willen we dat Nederland eruitziet in 2035? Die stap moeten we wel gaan maken. En daar is bij leiders een moreel kompas voor nodig."

Detlef: "Vind jij dat we nu voldoende doen aan klimaatbeleid in Nederland?"

Reyer: "Nee, we doen niet genoeg. Maar de vraag is of de overheid het moet 'doen' via investeringen of dat de overheid vooral moet aangeven wat de beperkingen zijn en de markt vervolgens moet gaan leveren. Ik denk dat als je het laatste doet, dus reguleren en stellen dat iets simpelweg niet meer mag, dan gaat de markt het vanzelf doen, en dan merken de mensen de kosten daarvan ook niet op."

Detlef: "Wat we eigenlijk als overheid nodig hebben, is een visie waar we willen staan in 2040 en in 2050. Dat ontbreekt nog steeds in grote mate. En dan krijg je toestanden als bij het Groeifonds, waarbij bedrijven voorstellen doen voor een enorme hoeveelheid elektrolysers, maar we vervolgens niet goed kunnen beoordelen hoeveel we nodig hebben, omdat we niet weten hoeveel waterstof we eigenlijk willen hebben in 2040. Hier in Utrecht hebben we al een jaar of vijftien het 2030-project. De ruimtelijke inrichting wordt daarin jaren vooruit gepland. Daar kunnen we landelijk een voorbeeld aan nemen."

Adviezen:

- **Stop met alle hoop vestigen op kernenergie als dé oplossing, onder andere gezien de problemen met rendabiliteit.**
- **Zet in op alternatieven zoals groene waterstof, batterijen en CO_2-opslag.**
- **Betrek ook sociale wetenschappers om uit te zoeken hoe mensen mee te krijgen met klimaat- en stikstofbeleid.**
- **De omvang van de stikstofproductie moet omlaag door of het stellen van maxima aan de veestapel, of aan de input van stikstof, of aan de uitstoot.**
- **Organiseer burgerberaden over vraagstukken zoals de klimaat- en stikstofproblematiek.**
- **Politici moeten het morele kompas en de creativiteit hebben om vooruit te kijken op de langere termijn, zoals waar we willen staan in 2035 of 2050.**



Anna Salomons
Hoogleraar Automatisering van de arbeidsmarkt aan Tilburg University en hoogleraar Werk en ongelijkheid aan de Universiteit Utrecht



Stefania Milan
Hoogleraar Kritische datastudies aan de Universiteit van Amsterdam en onderzoeker aan het Europees Universitair Instituut

Interview door Rick van der Ploeg en Maartje Schulz

Kunstmatige intelligentie

'AI kan voor goed én kwaad worden ingezet'

Anna, jij houdt je als onderzoeker veel bezig met hoe digitale technologie ons werk en de arbeidsmarkt beïnvloedt. Kan je daar wat over vertellen?

Anna: "Zeker! Als het gaat om werk, krijg je een automatisering van een deel van de huidige taken. We zien daarbij wat we in de literatuur *job polarization* noemen [Goos et al., 2014]. Oftewel een toenemende concentratie van werkgelegenheid van banen met de hoogste en laagste lonen, met langzamere werkgelegenheidsgroei in middelhoge beroepen. Bij de middelhoge beroepen zie je vaak veel routinetaken die makkelijk kunnen worden overgenomen door digitale technologie, omdat ze een voorspelbaar protocol volgen en daarom codificeerbaar zijn. Denk aan administratieve werkzaamheden zoals het doen van een boekhoudkundige berekening, of het onder gecontroleerde omstandigheden assembleren van een auto.
De taken die flexibiliteit vergen – of dat nu fysieke, emotionele, sociale of cognitieve flexibiliteit is – zijn moeilijker om te automatiseren door digitale technologie. Bij de beroepen waar veel skills voor zijn vereist – waar vaak de theoretisch geschoolden werken – zie je dat digitale technologie vooral complementair werkt. Digitale technologie wordt dan vooral ingezet als hulpmiddel, zoals het doen van een statistische schatting. Maar veel laagbetaald werk is ook niet in specifieke regels te vatten. Daarom zie je dat juist ook een baan als kapper tot nu toe immuun is voor automatisering. Een kapper moet zich namelijk goed verdiepen in de specifieke wens van de klant en elk hoofd en haartype is weer anders. Dus dat is lastig te vangen in een standaardset van regels. Iets

vergelijkbaars geldt voor de schoonmakers, die ook bij elke ruimte een eigen inschatting moeten maken van wat er nodig is. Dat type banen heeft geen sterk nadeel ondervonden van automatisering, maar heeft tegelijkertijd ook weinig ervan geprofiteerd. De kapper gebruikt bijvoorbeeld nog steeds dezelfde haartools."

Zie je AI vooral als een aanvullend hulpmiddel of is het ook een vervanging voor sommige banen?

Anna: "Ik denk dat het noodzakelijkerwijs beide zal zijn en het hangt ook van de baan af. Als automatisering plaatsvindt bij de taken waar werknemers de meeste expertise hebben, is het waarschijnlijker dat dit tot negatieve uitkomsten voor dat beroep leidt. Denk bijvoorbeeld aan vertalers: computers hebben hun werk zeker makkelijker gemaakt door spellingscontroles, en zo kunnen ze zich ook met meer tijd richten op de meer deskundige taken van deze baan. Maar de opkomst van AI-vertaaltools zijn bijvoorbeeld wel echt bedreigend voor de vertalers, want die kunnen het deskundige werk gaan overnemen.
Ik verwacht ook dat AI zal leiden tot de opkomst van geheel nieuwe soorten taken en banen, zoals is gebeurd in eerdere golven van technologische vooruitgang. In een recent artikel met David Autor, Caroline Chin en Bryan Seegmiller laten we zien dat ongeveer zestig procent van de huidige werkgelegenheid bestaat uit banen die tachtig jaar geleden nog niet bestonden [Autor et al., 2024]."

En hoeveel kan AI dan potentieel bijdragen aan onze productiviteit? Of hangt dat af van hoe we het gaan gebruiken?

Anna: "Ik denk dat AI de potentie heeft om op zinvolle wijze bij te dragen aan productiviteitsgroei, aangezien er steeds meer bewijs is dat AI een zogeheten *general purpose technology* is. Dat wil zeggen dat het breed inzetbaar is, in een veelheid aan domeinen. Als AI uiteindelijk de productiviteit in grote, dienstverlenende sectoren zoals gezondheidszorg verbetert, kan de impact aanzienlijk zijn.
Hoe snel die productiviteitswinsten ontstaan en hoe groot ze zijn, is moeilijker te voorspellen. De beroemde uitspraak van Nobelprijswinnaar Robert Solow 'dat we overal computers zien, behalve in de productiviteitsstatistieken', benadrukt dat zelfs die *general purpose technologies* een bescheiden rol spelen in productiviteitsgroei. Zeker als je het vergelijkt met eerdere transformationele technologische golven zoals stoomkracht, elektrificatie enzovoort.

Daron Acemoglu en Pascual Restrepo [2019] hebben bovendien een belangrijk artikel geschreven waarin ze laten zien dat de wijdverbreide acceptatie van 'zo-zo-technologieën' – wat betekent dat ze slechts marginaal productiever zijn dan werknemers – kan leiden tot teleurstellende productiviteitsgroei en ongunstige arbeidsmarktresultaten zoals een dalende arbeidsinkomensquote."

Gegeven jouw expertise, welke drie beleidsopgaven zouden centraal moeten staan als het gaat om kunstmatige intelligentie?

Anna: "Ik ga ten eerste een wat algemener ingestoken beleidsadvies geven. We moeten de ontwikkelingen rond AI niet volledig aan de markt overlaten. Er is hier een belangrijke rol voor de overheid weggelegd, onder andere in het direct sturen van innovaties.
Gemiddeld komt een derde van de uitgaven aan innovaties vanuit de publieke sector, en twee derde vanuit de private sector. Bij AI komt 85 procent vanuit de private sector. Dus er wordt niet goed genoeg gestuurd vanuit de overheid, zeker gezien het feit dat AI een technologie is die een brede maatschappelijke impact heeft. De publieke waarden die daarbij horen, worden niet per se geborgd door de private sector.
De overheid heeft er een rol in om de grenzen af te bakenen qua waar je AI allemaal voor zou mogen inzetten. En de overheid heeft juist ook een rol in het stimuleren van wenselijke applicaties van AI zoals nuttige toepassingen ervan in de zorg en in het onderwijs.
Mijn tweede aanbeveling raakt aan arbeidsmarktbeleid. Als AI echt zo transformatief is en zo snel geïmplementeerd wordt als sommige mensen denken, dan wordt er ook echt pijn geleden in de overgang. Het is belangrijk om mensen daarin te beschermen en ze er doorheen te helpen. Nederland doet dat overigens al best goed. Er is over het algemeen goede bescherming en een relatief hoog minimumloon vergeleken met andere landen. En het is ook belangrijk om een goed sociaal vangnet te hebben. Dus houd hier aandacht voor in de transformatieve periode die er mogelijk aan komt.
Ten derde, AI kan in de toekomst mensen helpen bij de ontwikkeling van hun skills, ook wanneer ze zich al verder in hun carrière begeven. Piloten maken bijvoorbeeld al gebruik van gesimuleerde leeromgevingen. Dat type leren, evenals gepersonaliseerd leren, kan ook in andere domeinen worden toegepast. En hopelijk kunnen mensen door AI bovendien ook zichzelf makkelijker nieuwe skills aanleren."

Interessant, Anna! Stefania, wil jij ons iets meer vertellen over wat je doet in je academische werk en hoe dat relevant is voor de Nederlandse beleidscontext?

Stefania: "Dankjewel. Mijn werk begeeft zich op het grensvlak van democratie en technologie. Ik bestudeer verschillende technologieën en natuurlijk ook specifiek AI. Het is trouwens lastig om in heel algemene termen over AI te spreken, omdat er veel verschillende applicaties van zijn. Ik werk nu onder andere aan een project over technologiestandaarden, waarbij een soort boek met spelregels wordt opgesteld. Daarbij betrek ik het perspectief van burgers en van de bescherming van de democratie.
Dat perspectief ontbreekt vaak. De technologiesector speelt nu namelijk een hele grote rol in het vormgeven van technologie. In Nederland heb je het Nederlandse Normalisatie Instituut dat verantwoordelijk is voor de regulering van deze markt. Er is daar nu bijna geen enkele participatie van burgers of toezicht. We gaan er ook vaak van uit dat technologie neutraal is, maar dat is natuurlijk niet zo. Denk bijvoorbeeld aan 5G-technologie en de rol die Chinese bedrijven zoals Huawei hierin spelen.
En dan is er nog iets anders waar ik me zorgen om maak. In Europa zijn ze nu bezig met plannen voor *digital identity wallets*, waar bijvoorbeeld zowel je bankgegevens, ziektekostenverzekering als rijbewijs kunnen worden geïntegreerd in één applicatie. In Nederland wordt DigiD nu beheerd door de staat, juist omdat het over zulke gevoelige en persoonlijke informatie gaat. Maar we zien in Europa de tendens dat ze met die digital wallets meer willen samenwerken met private partijen. Aan de ene kant kan het misschien efficiënter worden gedaan in samenwerking met private partijen, maar we moeten ons wel afvragen of het wenselijk is vanuit een democratisch perspectief.
Dus naast mijn advies om meer het burgerperspectief te betrekken, zou ik ten tweede ook aanbevelen om na te denken hoe wenselijk het is dat private partijen verantwoordelijkheid krijgen bij het ontwerpen en uitvoeren van hele gevoelige technologie met data, en dat we daarnaast ook goed het toezicht moeten inrichten."

Anna: "Ik moet nu ineens denken aan een verontrustende toepassing die ik las in het boek *AI snake oil* [Narayanan en Kapoor, 2024]. In dat boek wordt omschreven dat een zorgverzekeraar in de VS een voorspellend model heeft ontwikkeld om in te schatten wie het beste preventieve zorg kan krijgen, zodat dit het meest kostenbesparend werkt. Daaruit bleek dat je het beste witte patiënten preventieve zorg kon geven, omdat zij dan meer geld zouden gaan uitgeven aan zorg.
Als je dat model volgt, leidt het ertoe dat een al geprivilegieerde groep nog meer gezondheidsvoordelen zou krijgen dan ze al hebben. Er was totaal geen regulatie over dit soort modellen, en nog steeds worden dit soort modellen gebruikt. De slechte voorbeelden zijn dus al te vinden."

Stefania, je hebt het er een aantal keer over gehad dat we moeten kijken naar wat wenselijk is. Kan je aangeven wat je zelf wenselijk acht in het kader van de ontwikkelingen en inzet van technologie?

Stefania: "Ten eerste is het goed om op te merken dat technologische innovaties sneller gaan dan regelgeving kan bijhouden. Wetgevers spelen altijd *catch-up*. Maar we hoeven het wiel niet helemaal opnieuw uit te vinden. We kunnen ervoor kiezen mensenrechten, privacy, databescherming en non-discriminatie als ankerpunt te nemen.
Ik heb met een aantal collega's een rapport geschreven getiteld *Publieke waarden rondom digitale technologieën* [Driessen et al., 2024], waar we burgers in een representatieve steekproef hebben gevraagd naar wat ze vinden over de connectie tussen publieke waarden en technologiedesign. Een interessante bevinding uit de surveys is dat mensen de prijs van een product heel erg belangrijk vinden. Duurzaamheid staat daarentegen slechts op de tweede plek van onderen qua waar mensen waarde aan hechten – bijna onderaan dus in de prioriteitenlijst van mensen."

Nog iets anders: Anna had het in het begin over 'polarisation' in de arbeidsmarkt. Maar je hebt natuurlijk ook andersoortige polarisatie in de maatschappij, waarbij mensen steeds meer tegenover elkaar komen te staan en zich in hun eigen echokamers begeven. Hoe zie jij de invloed die technologie daarop heeft?

Stefania: "Ja, polarisatie ontstaat zeker ook door sociale media. We begeven ons steeds meer in digitale omgevingen die onze opinievorming beïnvloeden. En deze digitale omgevingen worden gevormd door gepersonaliseerde algoritmes, die ons in feite content willen verkopen."

Is er dan meer beleid nodig?

Stefania: "Nou, ik ben een beetje een cyber-libertariër. In de zin dat ik denk dat het moeilijk is om dit soort zaken echt goed te reguleren. Maar ik geloof bijvoorbeeld wel in het creëren van lesmodules voor middelbare scholieren zodat ze beter digitaal gelet-

terd raken. We leren kinderen in Nederland hoe ze moeten fietsen, maar niet genoeg hoe ze een goede digitale burger moeten zijn. Overigens moeten we niet alleen de jongeren hierin trainen, maar ook de ouderen – *leave no one behind*. En we moeten

> *"We leren kinderen in Nederland hoe ze moeten fietsen, maar niet genoeg hoe ze een goede digitale burger moeten zijn"*

het ook leuk maken. Soms worden dit soort lessen op een te saaie manier gegeven. Als we succesvol zijn in het trainen van mensen, bieden we mensen ook agency om met digitale tools en technologie van nu om te gaan."

Anna: "Ja, en we moeten ook zorgvuldiger nadenken over hoe we algoritmische tools ontwerpen zodat ze ook goed werken mét mensen. Er zijn onderzoeken die laten zien dat tools die op zichzelf goed werken, niet automatisch goed werken als ze vervolgens worden gebruikt door mensen. Het is dus belangrijk om na te denken hoe we tools kunnen ontwerpen zodat ze de menselijke ervaring verbeteren. Denk bijvoorbeeld aan tools die mensen met een visuele beperking kunnen ondersteunen."

Hoe zit het trouwens eigenlijk met AI en vooroordelen?

Anna: "Die zorg is terecht. Maar we moeten nadenken over de *counterfactual*. Mensen zijn immers ook bevooroordeeld. Er is denk ik wel een mogelijkheid dat AI kan worden ingezet om mensen juist minder biased te maken. Bijvoorbeeld bij het helpen om de gezondheid van vrouwen beter objectief te analyseren, waar nu nog minder data over zijn. We kunnen AI voor goed én slecht gebruiken. Dat is een keuze."

Adviezen:

- **Laat kunstmatige intelligentie niet geheel over aan de markt en stuur als overheid directer bij technologische innovaties.**
- **Blijf, gezien het mogelijk transformatieve karakter van AI, aandacht houden voor een sociaal vangnet en mensen die niet goed mee kunnen komen.**
- **We kunnen AI breder ondersteunend inzetten om onze skills te blijven ontwikkelen, zodat mensen stappen kunnen blijven maken in hun carrière in een veranderende arbeidsmarkt.**
- **Betrek het perspectief van burgers bij het vormgeven van technologie en doe meer beleidsexperimenten.**
- **Vraag je als overheid altijd af of het wenselijk is vanuit democratisch perspectief of private partijen met gevoelige info omgaan en zorg dat toezicht goed wordt geregeld.**
- **Zet in op digitale geletterdheid, voor jong én oud.**

LITERATUUR

Acemoglu, D. en P. Restrepo (2019) Automation and new tasks: How technology displaces and reinstates labor. *The Journal of Economic Perspectives*, 33(2), 3–30.

Autor, D., C. Chin, A. Salomons en B. Seegmiller (2024) New frontiers: The origins and content of new work, 1940–2018. *The Quarterly Journal of Economics*, 139(3), 1399–1465.

Driessen, M., M. van de Koppel, D. Hollander en S. Milan (2024) *Publieke waarden rondom digitale technologieën*. Rapport Universiteit van Amsterdam, februari. Te vinden op www.ipsos-publiek.nl.

Goos, M., A. Manning en A. Salomons (2014) Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring. *The American Economic Review*, 104(8), 2509–2526.

Narayanan, A. en S. Kapoor (2024) *AI snake oil*. Princeton: Princeton University Press.