



TPEdigitaal
Jaargang 10 nr. 1
Maart 2016

**Arbeidsmarkt van kwetsbare
groepen**

Werken aan de onderkant van de arbeidsmarkt: een kwestie van kiezen	1
<i>Pierre Koning</i>	
Arbeidsmarktbeleid voor kwetsbare groepen	10
<i>Romke van der Veen</i>	
Op weg naar werk.....	27
<i>Isolde Woittiez en Lisa Putman</i>	
Intergenerationele risicodeling in collectieve en individuele pensioen- contracten	37
<i>Ed Westerhout, Jan Bonenkamp en Peter Broer</i>	
Gezond werken, maar ook gezond met pensioen	54
<i>Philip Fontijn en Dorly Deeg</i>	
Economische waardering van invoering, aanscherping en handhaving van wettelijke snelheidslimieten in het verkeer.....	72
<i>Wim Wijnen, Nol Verster en Paul Wesemann</i>	
Dam tot Damloop 2013: meer maatschappelijke dan economische waarde	88
<i>Michiel de Nooij en Peter Horssekenberg</i>	
Geldolph A. Kessler (1916-2002)	103
<i>Martin Fase</i>	

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

Colofon

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

Redactie

dr. M. de Graaf-Zijl

N. de Groot, MSc.

dr. D.A. Hollanders

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

drs. J.F.M. de Jong

dr. A.M. Onderstal

dr. L.A.W. Tieben

Redactieadres

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

Wetenschappelijke adviesraad

dr. P.A. Boot

prof. dr. C.L.J. Caminada

prof. dr. H.P. van Dalen

prof. dr. W.H.J. Hassink

prof. dr. M.W. Hofkes

prof. dr. B. van der Klaauw

prof. dr. C.C. Koopmans

drs. L.M.T. van Velden

prof. dr. B. ter Weel

Bureauredactie

J.L. Verbruggen

Foto website

Foto: Patricia Hofmeester / Shutterstock.com

Uitgever

Stichting TPEdigitaal

p/a Amstelveenseweg 1056

1081 JV Amsterdam

Werken aan de onderkant van de arbeidsmarkt: een kwestie van kiezen

Pierre Koning

Voor veel werklozen is volledige arbeidsdeelname in reguliere banen een brug te ver; hun afstand tot de arbeidsmarkt is daarvoor te groot. Gezien de afbouw van gesubsidieerde arbeid noopt voor beleidsmakers de vraag of nog werk met behoud van uitkering voor deze groep mogelijk is, en zo ja, wat dan het beste past: in de vorm van een tegenprestatie, door inzet van loonkostensubsidies of een verruiming van de inkomensvrijstelling? De keuze van het type instrument zal afhangen van de doelmatigheidsmotieven, maar vooral ook ingegeven zijn door normatieve argumenten van lokale bestuurders: geldt werk naast de uitkering als een gebod dat leidend is, of gaat het er om dat uitkeringsontvangers in de gelegenheid gesteld moeten worden om werk te verrichten dat batig is voor hen zelf? Bewust of niet, gemeenten zullen de komende jaren een keuze hierin gaan maken.

1 Probleemstelling

Discussies over nut en noodzaak van actief arbeidsmarktbeleid, zoals scholing en loonkostensubsidies, zijn gebaat bij inzicht in kosteneffectiviteit. Economen hanteren hierbij doorgaans twee – sterk samenhangende – perspectieven: welke kosten zijn gemoeid met de realisatie van één extra arbeidsplaats aan de onderkant, en, welk deel van kosten aan beleid verdienen zich terug door uitkeringsbesparingen? Het antwoord op deze vragen zien we doorgaans terug in onderzoek dat – als basisinput hiervoor – de effectiviteit van trajecten schat.

Het geval wil nu dat onderzoek naar kosteneffectiviteit de houding van beleidsmakers ten aanzien van arbeidsmarktbeleid de laatste jaren grondig heeft veranderd. Daar waar de inzet van met name scholing, I/D banen en loonkostensubsidies eerst nog werd gezien als een tweesnijdend zwaard dat resulteerde in uitkeringsbesparingen en tevens meer werk, geldt nu het besef dat hier – vanuit de optiek van de overheid – zo goed als altijd geld op toegelegd moet worden. Zo komen Bosch en Koning (2008) op basis van effectstudies tot de conclusie dat inverdieneffecten van re-integratietrajecten liggen tussen de 46 en 61% in de WWB. Recentere inzichten van Lammers, Kok en Wunsch (2013) maken duidelijk dat re-integratie per saldo geld kost – ook al zijn er positieve effecten meetbaar op de langere termijn. Uitkeringsbesparingen treden wel degelijk

op door werkhervatting van participanten van trajecten, maar tegelijkertijd neemt de uitstroom af om andere redenen dan werk. Dat laatste betekent dat sociale zekerheid voor cliënten ‘inclusiever’ wordt: er is minder kans dat werklozen buiten het zicht van gemeenten verdwijnen. Tegelijkertijd geldt dat trajecten vooral batig zijn voor individuele deelnemers – de ‘private baten’ – maar niet vanuit het perspectief van de uitkeringsverstrekker (zie ook Kalshoven 2015).

De constatering dat arbeidsmarktbeleid geen ‘free lunch’ is, lijkt dus inmiddels breed gedeeld. Het gevolg ervan laat zich raden: minder middelen voor re-integratie en meer kostenbewustzijn. Tegelijkertijd knaagt echter het gevoel dat hierdoor voor een steeds grotere groep uitkeringsgerechtigden eigenlijk geen passend antwoord voorhanden is. Grote groepen bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt ontvangen momenteel niet of nauwelijks dienstverlening, althans niet met het doel snel aan de slag te gaan.

De logische vraag die dit oproept is of arbeidsmarktbeleid – en dan vooral voor bijstandsccliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt – momenteel niet dreigt te verzanden. Duidelijk is dat het hier om een groep werklozen gaat met complexe problemen; de meerderheid is door klantmanagers in een ‘trede’ geclassificeerd die dermate laag is dat deze niet mee zou tellen in de geregistreerde werkloosheid omdat ze niet direct beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Meer specifiek zijn drie doelgroepen sterk vertegenwoordigd in de bijstand: personen met een licht verstandelijke handicap, personen met structureel psychologische problemen en (functioneel) analfabeten (Vogels 2015). Ook de uitstroomcijfers uit de bijstand zijn veelzeggend: in 2013 verliet nog maar een krappe 10% de uitkering om naar werk uit te stromen; dit is ongeveer de helft van de uitstroom om andere redenen dan werk (Divosa 2014). Het is niet waarschijnlijk dat veel van het klassieke re-integratie-instrumentarium, zoals scholing en bemiddeling, voor deze groep veel soelaas biedt.

Welk zwaarder geschut is dan nodig voor werk aan de onderkant? Wat is mogelijk als we de ambitie om een volledige inzet, zonder subsidies, in reguliere banen te bereiken loslaten, met werken naast een uitkering of loonaanvulling als alternatief? Het zijn deze vragen die het vertrekpunt vormen van dit artikel, dat de voor- en nadelen bespreekt van een aantal instrumenten die werken naast een uitkering of in combinatie met een loonaanvulling beogen: de tegenprestatie, de inkomensvrijstelling en de loonkostensubsidie – zie onderstaande kader voor een overzicht. De primaire opzet daarbij is het schetsen van de optimale inzet van instrumenten: wat is slim beleid – dat wil zeggen: zonder veel verspilling van middelen? Gevolg is dat zelf gecreëerde gesubsidieerde arbeidsplaatsen – veruit het meest kostbare instrument – buiten het bestek van dit essay blijven.

Werken met een loonaanvulling of behoud van uitkering: instrumenten voor gemeenten

Gemeenten beschikken over meerdere instrumenten om werken met behoud van uitkering of werk met een loonaanvulling mogelijk te maken. Van oudsher behoorden inkomensvrijstellingen en loonkostensubsidies al tot het instrumentarium, en sinds de invoering van de Participatiewet is ook de inzet van loondispensaties en de tegenprestatie mogelijk. Een korte toelichting:

- *Inkomensvrijstellingen: gemeenten kunnen een kwart van de inkomsten van cliënten in de bijstand vrijlaten, zolang als de arbeid bijdraagt aan de arbeids-toeleiding van de cliënt in kwestie. Hierbij geldt een maximum van iets minder dan 200 euro per maand. Vooral in de toegang tot de vrijstelling – doelgroepen die wel en niet in aanmerking komen – kunnen gemeenten hierbij een verschil maken.*
- *Loonkostensubsidies en loondispensaties: idee bij deze instrumenten is dat, door een financiële bijdrage van de gemeente, werk mogelijk is voor mensen met een verdiencapaciteit dat lager is dan het wettelijk minimumloon (WML). In geval van loondispensatie is een werkgever niet verplicht het WML te betalen; de hoogte van het loon is afhankelijk van de verdiencapaciteit – de 'loonwaarde' – van de werknemer. Dat loon wordt door de gemeente aangevuld met een specifieke uitkering, die geen onderdeel vormt van het loon. De opzet is dat het inkomen stijgt naarmate de loonwaarde toeneemt. In geval van de loonkostensubsidie is de werkgever echter wel verplicht het WML of het cao-loon te betalen. Ter compensatie ontvangt de werkgever een loonkostensubsidie. De inzet van loonkostensubsidies is onderdeel van de Participatiewet.*
- *De Tegenprestatie: gemeenten kunnen hun bijstandsccliënten verplichten tot het verrichten van een onbetaalde maatschappelijk nuttige activiteit van beperkte duur en omvang. Het mag geen werk zijn waar normaal een betaling door een werkgever tegenover zou staan. Sommige groepen kunnen ontheven worden van de tegenprestatie, zoals alleenstaande ouders met jonge kinderen, volledig en duurzaam arbeidsongeschikten, en mantelzorgers. Reeds bestaand vrijwilligerswerk kan de gemeente ook als tegenprestatie beschouwen.*

Dit artikel vertrekt vanuit een zuiver economisch perspectief: bepalend is de kosteneffectiviteit van middelen tot benutting verdiencapaciteit onder het wettelijk minimumloon (WML). Verschillende instrumenten kunnen die benutting mogelijk te maken, maar het prijskaartje dat daarbij hoort verschilt. De discussie zal zich hier dan ook op richten: wanneer is een instrument doelgericht en roept het zo min mogelijk ongewenste bijwerkingen op – bijvoorbeeld in de vorm van een aanzuigende werking die ervan uitgaat?

Dit betekent echter niet dat de analyse tot het perspectief van kosteneffectiviteit beperkt blijft: gaandeweg zal blijken dat een deel van de effecten niet te vangen is in termen van doelmatigheid. In plaats daarvan gaat het vooral om de vraag hoe burgers en bestuurders aankijken tegen de rechten en plichten die verbonden zijn aan de verstrekking van uitkeringen, alsmede de noodzaak om mensen te allen tijde van een sociaal minimum te voorzien. Criteria bij de beoordeling van de inzet van instrumenten hebben dus deels ook een normatief karakter.

In het navolgende zal ik de drie belangrijkste risico's daarbij toelichten die instrumenten minder effectief of mogelijk duurder maken: insluiting in de uitkering, geen aansluiting bij de reguliere arbeidsmarkt en sociale uitsluiting.

2 Drie toetsstenen voor werken aan de onderkant

2.1 Insluiting

Als één les valt te trekken uit de inzet van I/D banen in het verleden, dan is het dat deze hebben geleid tot een verminderde doorstroom naar reguliere banen (Van Ewijk en Teulings 2009). Deze zogenoemde 'insluitingseffecten' zijn ontstaan doordat werknemers een relatief weinig stressgevoelige baan tegen of boven het WML verkozen boven een reguliere baan. De inzet van gesubsidieerde arbeid leidde aldus tot een extra armoedeval: werken in een reguliere baan was nauwelijks lonend, vergeleken met het verrichten van een (volledig) gesubsidieerde baan.

Insluiting ligt in beginsel op de loer bij alle instrumenten die werken naast de uitkering – of in combinatie met een loonaanvulling – mogelijk maken. In bijna al die gevallen zijn werknemers gebaat bij de continuering van hun positie, zolang zij – op basis van vrije keuze – naast de uitkering kunnen werken.

Bij de inzet van loonkostensubsidies is het gevaar van insluiting wellicht het sterkst, omdat het om grotere bedragen kan gaan en werkgevers een gedeeld belang hebben met werknemers om de status quo in stand te houden. Dat wil zeggen: maximale benutting van een loonkostensubsidie. Bovendien kan indirect een aanzuigende werking op subsidies ontstaan: bijstandsgerechtigden die er veel aan gelegen is toegang te krijgen tot loonwaardebepaling, om deze vervolgens zo laag mogelijk in te laten schatten. Het is daarom zaak dat loonwaardebepaling een tijdelijk en zo objectief mogelijk karakter heeft. Maar dat is eenvoudiger gezegd dan gedaan, het zal (ook) voor klantmanagers zwaar vallen als een verhoging van de geregistreerde loonwaarde ertoe leidt dat een baan verloren gaat. Ondanks dat verschillende voorwaarden aan de loonwaardebepaling beogen grote verschillen in uitvoering te verkleinen, zullen fouten van de eerste soort (i.e. het onterecht verhogen van de loonwaarde) zullen politiek veel lastiger te verkopen zijn dan fouten van de tweede soort (i.e. het onterecht verlagen van de loonwaarde).

Deze uitvoeringsproblemen zullen in beginsel waarschijnlijk minder groot zijn bij (een verruiming van) vrijstellingen van inkomen naast de uitkering. De markt doet hier zijn werk om de waarde van enkele uren laagbetaald werk vast te stellen – en dus zonder tussenkomst van complexe methoden zoals die van loonwaardebepaling. Tegelijkertijd blijft het gevaar van insluiting echter overeind, bij een ruime vrijstelling is de hobbel naar een reguliere, volledige baan bijna niet te nemen.¹ Om dit te vermijden zou de maximale vrijstelling zich moeten beperken

¹ In het meest extreme geval, als geen beperking geldt op extra inkomsten, is in essentie sprake van een basisinkomen dat alleen gericht is op mensen in de bijstand. Het spreekt voor zich dat dit tot een zeer sterke aanzuigende werking op de regeling zal leiden.

tot een gering bedrag. Maar daarmee is ook meteen de slagkracht van dit instrument gering. Sommige gemeenten, zoals Leeuwarden en Tilburg, overwegen daarom die ruimte op te rekken en individuen soms ook vrij te stellen van zoekverplichtingen voor een volledige, reguliere baan zonder uitkering (Intermediair, 2014). Gecombineerd met het loslaten van zoekverplichtingen krijgt de bijstand zo meer het karakter van een (geconditioneerd) basisinkomen.

Afhankelijk van de invulling door klantmanagers is het risico op insluiting minder groot bij de inzet van de tegenprestatie. Ervan uitgaand dat cliënten de tegenprestatie als zware inperking van hun keuzevrijheid beschouwen, zal eerder het tegendeel het geval zijn; de verstrekking van uitkeringen kent meer verplichtingen, dus zal werk voor mensen die wel in staat zijn te werken relatief aantrekkelijker worden. Toch hangt het uiteindelijke effect af van de praktische invulling van de tegenprestatie. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de tegenprestatie in een gemeente een ruime interpretatie heeft, dat cliënten deze ruimte zelf in kunnen vullen (bijvoorbeeld door vrijwilligerswerk dat zij toch al verrichtten, zie Kampen (2014)) en dat klantmanagers vervolgens de tegenprestatie als substituut zien voor andere handhavingsactiviteiten. Ook dan kan insluiting het gevolg zijn, zij het waarschijnlijk in lichtere vorm dan bij loonkostensubsidies en vrijstellingen het geval is.

De conclusie is dus dat loonkostensubsidies en – in geringere mate – inkomensvrijstellingen in de bijstand een duidelijk risico tot insluiting met zich meebrengen en daarmee een verspilling van middelen. Dit is des te kwalijker als cliënten zich moedwillig zouden melden voor een uitkering om vervolgens deze rechten te benutten. Het devies luidt daarom middelen vooral in te zetten als met grote zekerheid vaststaat dat een volledige inzet op de arbeidsmarkt niet meer in het vizier ligt. Voor de groep voor wie er wel perspectieven zijn op de middellange termijn, is de tegenprestatie wellicht een passender antwoord.

2.2 Aansluiting op arbeidsvraag

Door de langdurige trend van *Skill Biased Technological Change* ligt het productiviteitsniveau van een groeiende groep individuen onder het WML. Concreet betekent dit dat zij over onvoldoende vaardigheden beschikken, bijvoorbeeld door licht verstandelijke beperkingen, en daarmee onvoldoende verdien capaciteit hebben om met voltijds werk het WML te kunnen verdienen.

Daar komt bovenop dat het karakter van de vraag naar laaggekwalificeerde arbeid sterk is veranderd. Werkgevers hebben behoefte aan kortdurende contracten, om tijdelijk te voorzien in een toename van een vraag naar producten of diensten die een arbeidsintensief karakter hebben. Te denken valt aan werk in de land- en tuinbouwsector, maar ook aan invulkrachten in de zorg of kinderopvang.

Voor de toenemende flexibiliteit op de arbeidsmarkt heeft belangrijke implicaties voor de uitvoering van sociale zekerheid: daar waar regelingen en arrangementen nog sterk uitgaan van een vaste baan met een 40-urige werkweek, verzanden pogingen om werk voor de onderkant mogelijk te maken al snel in complexiteit en een geringe effectiviteit. Zo zal een tijdelijke baan het risico op het

verlies van gemeentelijke toeslagen met zich meebrengen; en na afloop is weer een aanvraag benodigd. Evenzo is de loonwaarde een begrip dat – als een geschikte werkgever zich aandient – onderhevig is aan het aantal werkuren. Tegen de achtergrond van kortdurende contracten is die voortdurende bijstelling van loonwaardes – zowel voor de klantmanager, de werkgever als de cliënt – geen prettige bijkomstigheid. Al deze ongemakken zijn duidelijk het sterkst voelbaar bij de inzet van loonkostensubsidies, zoals deze nu worden toegepast door gemeenten.

Bij de inzet van vrijstellingen daarentegen zijn de complicaties te overzien: hoeveel uren, tegen welk loon en hoe tijdelijk ook wordt gewerkt, de extra inkomsten laten zich eenvoudig (deels) optellen bij de uitkering. Dit maakt vrijstellingen dus aantrekkelijker om deze reden, zij het dat de effectieve benuttingsruimte momenteel gering is – zowel in bedragen als in maximale duur.

Voor wat betreft de verplichting tot een tegenprestatie liggen de zaken echter weer ingewikkelder, maar dan om redenen van een andere aard. De tegenprestatie leent zich er niet voor om werk op de reguliere arbeidsmarkt mogelijk te maken – dit is niet toegestaan. Bovendien zijn ervaringen met verplichte werkzaamheden niet hoopgevend, denk bijvoorbeeld aan de plannen om bijstandsccliënten te laten voorzien in de behoefte aan laaggeschoolde arbeid in de tuinbouwsector (Cuelenaere et al. 2012). Dit type arbeid ervaren cliënten veelal als te zwaar, terwijl werkgevers liever naar alternatieven zoeken – zoals bijvoorbeeld de inzet van buitenlandse arbeidskrachten. De tegenprestatie kan dus passen binnen publieke dienstverlening om – tegen veel geringere kosten dan oude I/D-banen – werk mogelijk te maken, maar het is lastiger om effectief een koppeling te maken met private werkgevers. Waarschijnlijk is een match met een werkgever ook beter mogelijk als cliënten zelf het initiatief hiertoe nemen, en zij ondersteuning krijgen in de vorm van loonkostensubsidies of vrijstellingen.

Dit overziend lijkt de inzet van inkomensvrijstellingen dus de meest werkzame route om werkgevers te voorzien in de vervulling van kleine, kortdurende banen voor laagopgeleiden. Aldus kunnen individuen zich ook beperken tot het verrichten van eenvoudigere activiteiten die binnen hun bereik liggen en onvoldoende basis bieden voor een substantiële, bestendige aanstelling. Loonkostensubsidies hebben in deze context als nadeel dat ze erg bewerkelijk zijn, terwijl de tegenprestatie zich (vooralsnog) niet bewezen heeft als instrument dat leidt tot zinvolle matches. Bij dat laatste speelt als vanzelfsprekend ook een normatieve kwestie: vinden lokale bestuurders dat – linksom of rechtsom – cliënten gedwongen moeten worden om mee te werken aan vormen van arbeidsinzet en hebben werkgevers de morele plicht om zich ruimhartig op te stellen bij het inzetten van werknemers uit de kaartenbakken van de bijstand? Dit brengt ons als vanzelf op het volgende criterium: uitval uit de bijstand, ook wel aangeduid als ‘sociale exclusie’.

2.3 Sociale exclusie

Inzichten over de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid zijn bijna altijd eensluidend over het instrument dat de meeste uitstroom uit uitkeringen teweeg brengt: sancties of de dreiging van sancties (Kluve et al. 2009). Dit betreft veelal

extra uitstroom naar werk. Inmiddels is echter ook empirisch bewijs voorhanden over bijwerkingen die optreden door sancties (Koning 2012). Dat bewijs is er op twee fronten. Ten eerste is de kwaliteit van gevonden banen lager, dat wil zeggen: minder duurzaam en met lagere lonen. Ten tweede leiden sancties tot meer uitstroom uit de bijstand om andere redenen dan werk. Dat kan komen omdat de sanctie eenvoudigweg neerkomt op het intrekken van een uitkering, maar cliënten kunnen ook alleen al de dreiging van sancties als onplezierig ervaren. Logisch of niet, voor veel cliënten is inmenging van klantmanagers met hun dagelijkse bezigheden en het opleggen van verplichtingen reden om de uitkering te verlaten. Dit kan ook indirect, namelijk door niet meer te verschijnen bij de loketten van de sociale diensten en aldus het recht op de uitkering te verliezen.

In de economische literatuur gaat steeds meer aandacht uit naar zogenoemde dreigeffecten, die niet alleen uitgaan van handhaving, maar ook de deelname aan trajecten. Deze dreigeffecten kunnen leiden tot specifieke vormen van ‘sociale exclusie’ – mensen verdwijnen uit het zicht van de gemeente. Dit is een verschijnsel dat zich vooral voordoet bij jongere werklozen (Koning 2012).

Nog los van de morele vragen die sociale exclusie oproept, is het voor beleidsmakers van belang te begrijpen dat bijstandsccliënten zich vaak verre van rationeel gedragen. Dit heeft vooral te maken met de korte tijdshorizon waarover cliënten vaak beschikken – in de economische literatuur ook wel aangeduid als ‘hyperbolic discounting’. Hierdoor onderschatten zij de baten van allerlei inspanningen die op langere termijn hun perspectief verbeteren en ligt de aandacht vooral bij alles wat in het heden moet worden gelaten en kosten die in het heden gemaakt moeten worden. Maar naast deze groep is voor sommigen de uitstroom uit de regeling wel rationeel te verklaren: als een uitkering niet meer zo vrijblijvend is, kan het verrichten van informele arbeid of het starten van een studie hierboven te verkiezen zijn.

Afhankelijk van de inzet van instrumenten zal ook het effect op uitval uit regelingen verschillen. Wellicht zal de verplichting die uitgaat van de tegenprestatie (in potentie) het sterkst leiden tot meer uitval. Maar zoals al eerder opgemerkt, kan het mechanisme ook in tegengestelde richting werken, namelijk als de tegenprestatie zelf ingevuld kan worden en andere vormen van handhaving vervangen. Hierdoor ontstaat dus insluiting. Daarnaast zullen loonkostensubsidies en vrijstellingen het voorkomen van sociale exclusie naar verwachting ongemoeid laten. Immers, deze instrumenten maken de uitkeringsvoorwaarden niet minder onaantrekkelijk.²

Hamvraag voor lokale bestuurders is dus hoe zij aankijken tegen sociale inclusie en sociale exclusie. Hechten gemeenten sterk aan het binnenboord houden van groepen werklozen, dan liggen duurdere instrumenten, met name de loonkostensubsidie, voor de hand. Andersom geldt dat een streng beleid – in de vorm van tegenprestatie – in eerste instantie goedkoper is. Maar daarbij past dan

² Voor cliënten die er in slagen om met deze instrumenten te werken naast de uitkering, zal het relatief minder aantrekkelijk worden om de uitkering te verlaten om vervolgens informele arbeid te verrichten.

wel de disclaimer dat de kosten van deze keuze zich op een andere wijze kunnen manifesteren. Te denken valt dan aan kosten van schuldhulpverlening, meer criminaliteit en meer zorgkosten. Maar bovenal zullen normatieve argumenten een zware rol spelen: vinden we dat werk aan de onderkant mogelijk moet zijn, ook al komen de bijbehorende lasten bij hogere inkomens terecht?

3 Synthese

Zoals eerder gesteld is de inzet van trajecten, loonkostensubsidies of andere instrumenten voor de onderkant geen free lunch: onderaan de streep is (extra) geld nodig om werkgelegenheid voor deze doelgroep mogelijk te maken. Tot dusver blijkt uit de literatuur dat die baten niet substantieel zijn in vergelijking met andere besparingen, zoals die op zorg of door vermindering van criminaliteit (zie Kok et al. 2006). Wel suggereert het schaarse onderzoek op dit terrein dat op lange termijn de individuen zelf er baat bij hebben, vooral in hun inkomen (Lammers et al. 2013).

Wat betekent dit nu voor de uitvoeringspraktijk van gemeenten? Sociale diensten beschikken over een aanzienlijke vrijheid bij de inzet van instrumenten om werk aan de onderkant mogelijk te maken. Gelet op de samenstelling van de bijstandspopulatie ligt het voor de hand daarbij ook de zwaardere instrumenten te overwegen die werken naast de uitkering of in combinatie met een aanvulling mogelijk maken. In de regel zal het gaan om tijdelijk werk van veelal bescheiden omvang. Waarbij gemeenten wel een onderscheid kunnen maken, is de concrete invulling van instrumenten. Zoals eerder in dit artikel is aangegeven, zal deze sterk afhangen van normatieve argumenten. Daarbij zijn twee sporen te onderscheiden: die met een nadruk op plichten (het eerste spoor), en die met een nadruk op het recht op participatie (het tweede spoor).

Het eerste spoor stelt dat bij een uitkering een tegenprestatie hoort, of de cliënt dit nu wil of niet. Vanuit het perspectief van de sociale dienst gezien is dit ook de meest goedkope optie: meer cliënten zullen de uitkering verlaten, met als bijvangst het verrichten van publieke taken tegen geringe kosten. Keerzijde is dan wel dat cliënten ook zonder inkomen kunnen komen te zitten, dat informele activiteiten in plaats van de uitkering toenemen en de gemeenten nauwelijks banen creëren die voorzien in de vraag van werkgevers. Juist in dat laatste punt – aansluiting bij de latente vraag naar laaggeschoolde arbeid – ligt waarschijnlijk de grootste uitdaging voor gemeenten, terwijl de tegenprestatie daar dus juist weinig soelaas biedt.

Het andere spoor vertrekt vanuit het standpunt dat regulier werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt voor individuen financieel batig moet zijn. Dit betekent de inzet van relatief dure instrumenten, waarvan de kosten uiteindelijk door werkenden worden opgebracht die hoger in het loongebouw zitten. Het voordeel van deze aanpak is dat beter te voorzien is in de (latente) vraag naar laagbetaalde arbeid van werkgevers. Bovendien zal eerder sprake zijn van een meer inclusieve sociale zekerheid. Vervolgvraag is echter wel welke specifieke

instrument het beste past bij deze aanpak. Theoretisch gezien zijn loonkostensubsidies na vaststelling van de loonwaarde te prefereren boven inkomensvrijstellingen. Maar de uitvoering ervan is relatief bewerkelijk, de loonwaardebepaling zal nooit volkomen accuraat zijn en variëren over de tijd. In dit licht mag het geen verrassing heten dat gemeenten momenteel flink worstelen met de vormgeving van banen aan de onderkant.

Het is interessant te bezien hoe de komende jaren gemeenten hun beleid voor bijstandsccliënten inrichten. De tijd zal leren of er een divers palet aan instrumenten zal ontstaan, of dat gemeenten allemaal op dezelfde manier te werk zullen gaan. Ongeacht het spoor dat zij kiezen, is wel waarschijnlijk dat gemeenten – veel meer dan in het verleden – op zoek zullen gaan naar instrumenten om werk of activiteiten mogelijk te maken met behoud uit uitkering of in combinatie met subsidies.

Auteurs

Pierre Koning (e-mail: p.w.c.koning@vu.nl) is als bijzonder hoogleraar ‘Arbeidsmarkt en sociale zekerheid’ verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam en tevens werkzaam van Universitair Hoofddocent bij de vakgroep economie van de faculteit Rechten van de Universiteit van Leiden.

Referenties

- Bosch, N. en P. Koning, 2008, De maatschappelijke baten van re-integratie doorgelicht, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, vol. 24(1): 85-87.
- Cuelenaere, B., C.L. van der Burg, V. Veldhuis, T.J. Veerman, m.m.v. C. Hiemstra, 2012, Aansluiting vraag en aanbod arbeid en re-integratie van laagopgeleiden, [Astri rapport](#)
- Divosa, 2014, Divosa Monitor Factsheet 2014.
- Ewijk, C. van, en C.N. Teulings, 2009, *De Grote Recessie. Het Centraal Planbureau over de kredietcrisis*, Uitgeverij Balans.
- Intermediair, 2014, Basisinkomen is een kwestie van tijd, Irina Mak, 19 december 2014.
- Kalshoven, F., 2015, Dure denkfout over sociale zekerheid (2) *de Volkskrant*, 25 april 2015.
- Kampen, T.G., 2014, Verplicht vrijwilligerswerk. De ervaringen van bijstandsccliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering, UvA.
- Kok, L., D. Hollanders en J. Hop, 2006, Kosten en baten van reïntegratie. SEO-rapport, 928. Amsterdam: SEO.
- Koning, P., 2012, Beter een stok dan een wortel. Toeleiding naar werk, in: J. Uitermark, A.-J. Gielen en M. Ham (eds): *Wat werkt nu werkelijk?* Politiek en praktijk van sociale interventies, Van Gennep Amsterdam.
- Kluve, J., 2010, The effectiveness of European active labor market programs, *Labour Economics*, vol. 17(6): 904-918.
- Lammers, M., L. Kok en C. Wunsch, 2013, Langetermijneffecten van re-integratie, SEO-rapport nr. 2013-49.
- Vogels, E., 2015, Zelfregie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, mimeo.

Arbeidsmarktbeleid voor kwetsbare groepen.

Romke van der Veen

In dit artikel staan de ontwikkelingen in het beleid, op de arbeidsmarkt en in de arbeidsmarktpositie van kwetsbare groepen centraal. Er wordt een vijftal doelgroepen van arbeidsmarktbeleid onderscheiden. Vervolgens wordt vanuit het perspectief van investering en de doelstelling van participatie naar het arbeidsmarktbeleid gekeken. Onderzocht wordt welke eisen de kenmerken van de diverse doelgroepen en de situatie op de huidige arbeidsmarkt stellen aan de verschillende vormen van beleid gericht op optimale participatie van deze doelgroepen.

1 Inleiding: de betekenis van arbeid en sociale participatie

In onderzoek wordt het keer op keer bevestigd: arbeid speelt een belangrijke rol in de waardering en de zingeving van het bestaan (SCP 2013; Nijhuis 2011). Het structureert het bestaan, zorgt voor inkomen en sociale relaties en geeft de mens een maatschappelijke positie. Tegelijkertijd is arbeid, zoals Achterhuis (1984) het noemde, een eigenaardig medicijn: arbeid kan ziekmakend zijn en tegelijkertijd de panacee voor vele problemen. Het ziekmakende karakter van arbeid is van oudsher onderwerp van studie in de sociologie. Moderne arbeid, in loondienst en als onderdeel van een complex productieproces, kan vervreemdend zijn (Blauner 1964). In de moderne samenleving is het thema van vervreemding ten gevolge van het moderne productieproces opgepakt door bijvoorbeeld Richard Sennett. Hij stelt (Sennett 2006) dat in de moderne economie, gekenmerkt door flexibilisering en mobiliteit, mensen snel 'obsoleet' worden (Sennett 1998). Werknemers lopen voortdurend het risico hun baan te verliezen. Maar dat werk beschouwt ook Sennett als fundamenteel voor het menselijk welzijn. Door middel van werk verwerven mensen respect, maar het moet daarvoor wel aan bepaalde voorwaarden voldoen: het moet betekenisvol zijn (Sennett 2008).¹

Kortom, arbeid is belangrijk voor het menselijk welzijn en niet alleen omdat het welvaart produceert. Het vertegenwoordigt een waarde in zich. Deze twee aspecten van de waarde van werk, de economische en de sociologische, komen samen in het moderne sociale zekerheids- en arbeidsmarktbeleid. Arbeidsparticipatie

¹ De grote waarde van arbeid legitimeert volgens Sennett echter een benadering van werken in het moderne arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid -*Work First*- dat mensen degradeert. De arbeidsdwang is hoog en het respect voor individuele behoeften laag (Sennett 2003).

is noodzakelijk om het fiscale draagvlak van de verzorgingsstaat hoog te houden en arbeidsparticipatie is gewenst omdat het vele maatschappelijke en persoonlijk problemen kan voorkomen.

Het moderne sociale zekerheids- en arbeidsmarktbeleid richt zich in belangrijke mate op het bevorderen van arbeidsparticipatie van kwetsbare groepen. Het is dit onderwerp dat centraal staat in deze beschouwing. Ik verken de ontwikkelingen in het beleid en ik onderzoek in welke mate en voor wie deze ontwikkelingen bijdragen aan het verbeteren van arbeidsmarktkansen. Ik onderzoek ook de grenzen aan het activerende en investerende arbeidsmarktbeleid. De vraag is dan wanneer en bij wie de investering niet meer zinvol is. Omdat ik niet alleen kijk naar de economische waarde van werk, dient ook de vraag gesteld te worden of en wanneer andere vormen van maatschappelijke participatie wenselijk zijn.

In deze beschouwing onderzoek ik dus de mogelijkheden tot en de grenzen aan de (arbeids)participatie van kwetsbare groepen. Onder kwetsbare groepen versta ik mensen die op een of andere wijze een arbeidsbeperking hebben. Ik sta eerst in paragraaf 2 stil bij de ontwikkelingen die zich de afgelopen decennia hebben voorgedaan rondom de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking en in het beleid dat zich op deze groep richt. Vervolgens trek ik in paragraaf 3 in algemene zin een conclusie over de gevolgen van deze beleidsontwikkelingen voor de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie van kwetsbare groepen. De conclusie is dubbel. Er zijn zowel ontwikkelingen aanwijsbaar die de arbeidsmarktkansen van kwetsbare groepen verminderen als ontwikkelingen die hun kansen vergroten. Wat het resultaat van beide tegenstrijdige ontwikkelingen zal, zijn valt nog niet te voorspellen, maar is afhankelijk van de inzet van werkgevers, gemeenten en uitvoeringsorganisaties in de komende jaren (Klosse en Muysken 2014). De arbeidsmarktkansen van kwetsbare groepen zijn echter niet alleen afhankelijk van ontwikkelingen in het overheidsbeleid, maar ook van arbeidsmarktontwikkelingen. Deze breng ik kort in kaart in paragraaf 4. Mijn conclusie is dat de arbeidsmarktkansen voor met name laaggeschoolden afnemen. Voor een belangrijk deel van de kwetsbare groepen betekent dit dat hun arbeidsmarktkansen verder verslechteren. Vervolgens onderscheid ik in paragraaf 5 verschillende doelgroepen van beleid en verken ik de gevolgen van de beleidsontwikkelingen van de afgelopen jaren voor deze verschillende groepen. Aan het slot van deze beschouwing onderzoek ik in paragraaf 7 welke instrumenten in het huidige beleid voor welke groep beschikbaar zijn en of er voldoende instrumenten beschikbaar zijn voor de verschillende groepen. Voordat ik dat doe, geef ik eerst in paragraaf 6 schematisch de keuzes weer die zich voordoen bij de uitvoering van beleid gericht op het bevorderen van de (arbeids)participatie van kwetsbare groepen.

2 Ontwikkelingen in het beleid²

De herziening van de arbeidsongeschiktheidsverzekering. De ontwikkelingen in Nederland ten aanzien van de participatie van mensen met een arbeidsbeperking moeten we zien tegen de achtergrond van de ontwikkeling van het Nederlandse beleid ten aanzien van ziekte en arbeidsongeschiktheid. In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw bereikte de arbeidsongeschiktheid in Nederland in historisch en in internationaal vergelijkend perspectief ongekende hoogten.

Vanaf de jaren negentig is in reactie hierop geleidelijk een vrij brede politieke erkenning gegroeid van de oorzaken en de mogelijke aanpak van de hoge incidentie van arbeidsongeschiktheid in Nederland. Centraal in de probleemdefinitie staan de averechtse effecten van de toen bestaande arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Vier mechanismen speelden hierbij een rol. In de eerste plaats maakte een brede en ruime definitie van arbeidsongeschiktheid de toegang tot de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen niet al te moeilijk. In de tweede plaats werd in tijden van economische tegenwind oneigenlijk gebruik mogelijk door de betrokkenheid van de belanghebbenden (werkgevers- en werknemersorganisaties) bij de besluitvorming over toekenning van een arbeidsongeschiktheidsuitkering en door de mogelijkheid om de kosten hiervan op de grote groep verzekerden af te wentelen. In de derde plaats deden zich processen van medicalisering en verafhankelijkking voor die de uitstroom uit de regeling belemmerden. En tot slot maakte de administratieve organisatie op vele manieren het toekennen van een uitkering makkelijker dan afwijzen.

De aanpak van de onbeheersbaarheid van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen heeft op een aantal verschillende wijzen plaatsgevonden. Een belangrijke stap hierin is het feit dat geleidelijk het financiële risico van ziekte en arbeidsongeschiktheid meer en meer is teruggebracht naar de individuele werkgever om zo afwenteling tegen te gaan en preventie te stimuleren. In de tweede plaats is de beoordeling van de mate van arbeidsongeschiktheid geleidelijk aangescherpt en is de toegankelijkheid van de regelingen ingeperkt door hogere eisen te stellen aan de beoordeling en aan het voortraject. In de derde plaats is de uitvoeringsorganisatie na een omweg via de markt van een corporatistische organisatie veranderd in een publieke organisatie (een zelfstandig bestuursorgaan: het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, UWV). Ten slotte worden ook aan werknemers hogere en meer expliciete verplichtingen tot participatie en re-integratie opgelegd.

Door deze ontwikkelingen is in Nederland een in vergelijkend perspectief zeer bijzonder situatie ontstaan, die vooral gekenmerkt wordt door de omvangrijke financiële verantwoordelijkheid van werkgevers in geval van ziekte en arbeidsongeschiktheid, blijktend uit het grote aantal dagen waarover werkgevers het loon van zieke werknemers moeten doorbetalen. In Nederland is de werkgever verplicht tot loondoorbetaling tot minimaal 730 dagen. Daarmee spant Nederland de kroon in Europa, de loondoorbetalingsverplichting is in Nederland vier keer zo omvangrijk als bij nummer twee. Nederland combineert deze omvangrijke loondoorbetalings-

² Zie voor een algemene beschouwing Van der Veen (2009a en b).

verplichting met een in vergelijkend perspectief nog steeds redelijk riante en toegankelijke arbeidsongeschiktheidsverzekering (zie SCP 2012: 88-89). Werkgevers kunnen zich op de private markt verzekeren voor dit risico. De combinatie van de loondoorbetalingsverplichting en de private verzekeringsmogelijkheid heeft erin geresulteerd dat de private bijdragen aan sociale zekerheid in Nederland het hoogste zijn in heel Europa (Van der Veen 2009b). Deze ontwikkelingen hebben tot een sterke daling van het ziekteverzuim (van 7% in de jaren negentig naar 4% in 2009) en een veel geringere daling van het percentage arbeidsongeschikten geleid. In vergelijkend perspectief is het percentage arbeidsongeschikten in Nederland weliswaar gedaald (met meer dan 10 procent tussen midden jaren negentig en 2008), waarmee Nederland niet meer het hoogste percentage arbeidsongeschikten heeft, maar nog steeds wel deel uitmaakt van de kopgroep (nummer 5 van de EU-21 in 2008). Tegenover de daling van het percentage arbeidsongeschikten staat echter ook een daling van het percentage arbeidsongeschikten dat deelneemt aan de arbeidsmarkt (van 43% in 2002 naar 39% in 2010, zie SCP 2012: 84-104).

Van WWB en Wajong naar Participatiewet. Gelijktijdig met de herinrichting van het domein van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen hebben zich in aanpalende domeinen ook ontwikkelingen voltrokken die van belang zijn voor de (arbeidsmarkt)positie van kwetsbare groepen. In de eerste plaats betreft dit de ontwikkelingen rondom de bijstandswet. De belangrijkste wijziging hier is dat met de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) in 2004 de financiële verantwoordelijkheid van gemeenten voor deze regeling is toegenomen, vooral door de invoering van van tevoren vastgelegde budgetten en gelijktijdige decentralisatie van bevoegdheden.

De toegenomen financiële verantwoordelijkheid van gemeenten voor de WWB wordt als een belangrijke oorzaak achter de sterke stijging die zich in het beroep op de Wajong heeft voorgedaan gezien (CPB 2011). De Wajong is een regeling voor jongere arbeidsongeschikten met geen (of een beperkt) arbeidsverleden. Het aantal Wajongers is sinds het einde van de jaren negentig meer dan verdubbeld en de jaarlijkse instroom was in 2010 het viervoudige van de instroom in de voorganger van de Wajong (de AAW) in 1998. Door jongeren met een mogelijke arbeidsbeperking door te verwijzen naar de Wajong was het voor gemeenten mogelijk de uitkeringskosten te verminderen.

Onderdeel van de WWB was ook een grotere inzet van gemeenten voor re-integratie. Zij ontvingen hiervoor een apart budget. Een effectieve inzet van deze re-integratiemiddelen kan bijdragen aan een reductie van de uitgaven die gemeenten maken voor uitkeringen. Volgens velen draagt dit bij aan processen van afoming³ bij de inzet van re-integratiemiddelen.

In 2015 worden de WWB en de Wajong (voor mensen met arbeidsvermogen) samengevoegd in de Participatiewet. Het idee hierachter is onder andere dat bestaande schotten tussen regelingen voor verschillende groepen diverse negatieve

³ Afoming is selectie van de meest kansrijke kandidaten.

effecten hebben. Dat zijn in de eerste plaats de mogelijke averechtse effecten van financiële incentives die tot afwenteling kunnen leiden, zoals zich mogelijk heeft voorgedaan tussen de WWB en de Wajong. Een tweede mogelijk negatief effect betreft de *labelling* van mensen die plaatsvindt binnen meer specifieke regelingen. *Labelling* is in de sociale zekerheid onvermijdelijk, maar wanneer het label negatief is, heeft dit gevolgen voor de re-integratiemogelijkheden van mensen. Door alle mensen met resterende verdien capaciteiten in één regeling onder te brengen, wordt verondersteld dat dit effect zal verminderen. Het derde mechanisme betreft het spiegelbeeld van *labelling*: het medicaliseringseffect. Bij *labelling* gaat het om het effect van labels op anderen, bij medicalisering om het effect van het label op de gelabelde zelf. Uit onderzoek is bekend dat wanneer mensen gelabeld worden als ziek of (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt, dit een negatief effect kan hebben op de betrokkene (TNO 2010). Dit kan worden versterkt wanneer allerlei uitkeringsvereisten het noodzakelijk maken 'ziek te blijven' om de uitkering te houden. Door onderscheidingen weg te halen en de *labelling* meer op de resterende verdien capaciteit te richten, wordt verwacht dat de negatieve effecten van medicalisering zullen verminderen.

In de uitvoering van de Wajong speelden al deze mechanismen een rol. De arbeidspositie van Wajongers was fragiel (SCP 2010). Veel Wajongers willen werken en vinden ook werk, maar het blijkt bijvoorbeeld moeilijk om het werk te behouden (RWI 2009). Veel werkgevers staan positief tegenover inzet van Wajongers maar schrikken terug voor de (vermeende) risico's en de administratieve lasten (RWI 2010).

De WSW en de Participatiewet. Tot slot zijn in dit verband de ontwikkelingen met betrekking tot de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) van belang. De SW-bedrijven, die van oudsher een beschutte arbeidsplek boden aan arbeidsgehandicapten, zijn in de afgelopen decennia gestimuleerd om uitstroom van hun werknemers naar een reguliere baan te bevorderen. Het succes van dit streven varieerde sterk van SW-bedrijf tot SW-bedrijf. De relatief gunstige arbeidsvoorwaarden voor werknemers in de SW-bedrijven werden hier mede verantwoordelijk voor gehouden. Met de invoering van de Participatiewet is daarom ook het schot met de WSW geslecht. Nieuwe instroom in de WSW wordt in beginsel gestopt en gemeenten kunnen vanuit de Participatiewet en de daarbij horende instrumenten zelf beschut werk organiseren.

Garantiebanen. Een laatste onderdeel van het beleid rondom arbeidsbeperkten dat hier moet worden genoemd, betreft de afspraken die door de regering met werkgevers zijn gemaakt om de toegankelijkheid van de arbeidsmarkt voor arbeidsgehandicapten te verbeteren. Werkgevers hebben zich verplicht vanaf 2015 een aantal banen voor arbeidsbeperkten te creëren. Het gaat dan om mensen die zelf niet in

staat zijn het minimumloon te verdienen. Wajongers en mensen op de wachtlijst van de WSW hebben prioriteit.⁴

3 De omgeving waarbinnen anno 2015 de arbeidsparticipatie van arbeidsbeperkten gestalte moet krijgen

Wat betekent het voorgaande nu voor de arbeidsmarktkansen van mensen met een arbeidsbeperking? Mijn conclusie is dubbel: er zijn zowel ontwikkelingen aanwijsbaar die de arbeidsmarktkansen van kwetsbare groepen verminderen als ontwikkelingen die hun kansen vergroten.

De eerste algemene conclusie is dat de bovenstaande ontwikkelingen de incidentie van arbeidsongeschiktheid verminderen, zij het in bescheiden mate, maar dat ze ook de re-integratie van mensen met een arbeidsbeperking, en dan vooral van die mensen die niet al een werkgever hebben, belemmeren. Dit heeft in de eerste plaats te maken met de hoge prijs die ziekte en arbeidsongeschiktheid voor werkgevers met zich meebrengen, terwijl men het voorkomen van ziekte en arbeidsongeschiktheid lang niet altijd kan beïnvloeden. Hoewel werkgevers dit risico kunnen herverzekeren lijken zij toch huiverig te zijn om risicogroepen aan te nemen en gaat men het liefst arbeidsrelaties met zo min mogelijk verplichtingen aan.⁵

Een tweede reden voor de rem op de mogelijkheden tot re-integratie komt voort uit de administratieve belasting die met het huidige systeem van arbeidsongeschiktheidsverzekering en de preventie ervan gepaard gaat. In dit verband wordt wel over de overbelaste arbeidsrelatie gesproken.⁶ De effecten hiervan zijn vergelijkbaar met de effecten van de hoge prijs van ziekte en arbeidsongeschiktheid.

De tweede algemene conclusie lijkt dat een aantal mechanismen dat in het domein van de Wajong, de WSW en de WWB een negatief effect werd geacht te hebben op de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking is verzwakt of verdwenen. De vraag is echter wel wat hier de resultaten van zijn. Zal het slechten van de schotten tussen de verschillende regelingen er niet toe leiden dat de kansen van de meest kwetsbaren binnen deze totaalpopulatie verzwakken door processen van afroming? Dit zou wellicht gekeerd kunnen worden door het stelsel van

⁴ Wanneer werkgevers er niet in slagen deze aantallen garantiebanen waar te maken is de invoering van een quotum mogelijk.

⁵ Zie hiervoor ook de recente CPB-analyse *Verkorting loondoorbetaling bij ziekte* (2015). Het CPB stelt dat verkorting tot een (geringe) stijging van werkgeverslasten leidt. Daartegenover staan een daling in risico en administratieve lasten voor (met name) kleine werkgevers, die het CPB niet heeft gekwantificeerd.

⁶ Hiermee wordt bedoeld dat de (administratieve, juridische en financiële) verplichtingen die de arbeidsrelatie voor werkgevers met zich brengt zo omvangrijk zijn, dat werkgevers om deze reden extra huiverig worden om mensen in (vaste) dienst te nemen.

garantiebanen maar ook daar is de vraag of mechanismen van afroming niet hetzelfde effect zullen sorteren: de minste kansen voor de meest kwetsbaren.⁷

4 De arbeidsmarktpositie van kwetsbare groepen

De kansen van kwetsbare groepen worden niet alleen bepaald door overheidsbeleid, maar uiteraard ook door de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. In deze paragraaf sta ik daarom kort stil bij de arbeidsmarktkansen van mensen met een lage opleiding.⁸ Ik beschouw deze als van groot belang voor de arbeidsmarktkansen van kwetsbare groepen, hoewel uiteraard niet iedereen met een arbeidsbeperking ook onder de categorie laaggeschoold valt. Dit is meer het geval binnen de populatie van de Participatiewet dan binnen de WIA/Wajong-populatie.

In het algemeen wordt verondersteld dat de arbeidsmarktkansen van laaggeschoolden afnemen ten gevolge van twee economische ontwikkelingen die de moderne economie fundamenteel van karakter doen veranderen. In de eerste plaats technologische ontwikkelingen die steeds meer werk òf complexer maken òf die ongeschoold, en langzamerhand ook administratief routinewerk, overnemen. Uiteraard komt hiervoor ook nieuwe werkgelegenheid terug, maar die bevindt zich over het algemeen niet aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De tweede ontwikkeling betreft de globalisering van productieketens en van bedrijven. Het wordt steeds meer mogelijk werkprocessen uit te besteden -te outsourcen- naar die plaats waar ze het goedkoopst kunnen worden uitgevoerd. Dit zorgt voor verlies aan banen in de hoog-ontwikkelde westerse economieën waar werknemers over het algemeen duur zijn.

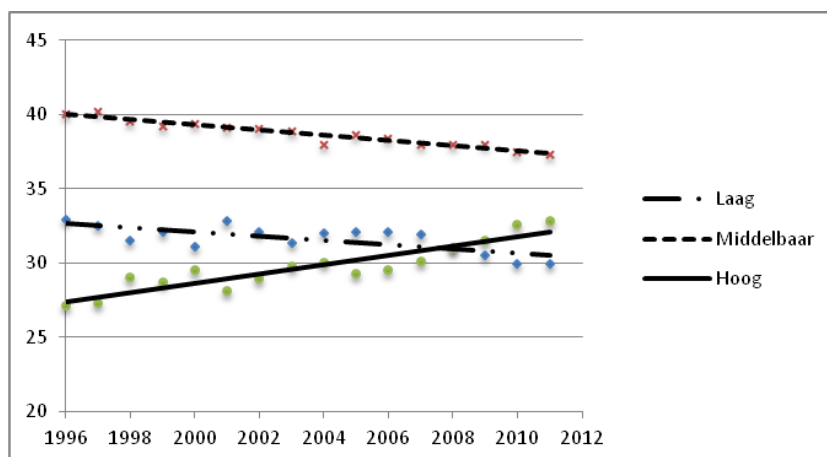
De volgende twee figuren laten de werkgelegenheidsontwikkeling en de werkloosheidsontwikkeling zien naar opleidingsniveau in Nederland in de periode 1996-2014. Waar het de werkgelegenheid betreft zien we dat die voor laaggeschoolden, maar ook voor middelbaargeschoolden, afneemt. Voor hooggeschoolden is sprake van een toename van de werkgelegenheid. Echter: er is tegelijkertijd sprake van een daling van het percentage laaggeschoolden (van ongeveer 30% naar 20%) en van een stijging van het percentage hooggeschoolden (24 naar 35%). De daling aan werkgelegenheid voor laaggeschoolden zou dus gelijk op kunnen gaan met de krimp van de populatie, maar er vindt uiteraard ook een zekere verdringing op de arbeidsmarkt plaats. De werkloosheidsontwikkeling weerspiegelt dit: zowel voor laag- als middelbaargeschoolden is sprake van een stijging van de werkloosheidskans, terwijl de werkloosheid van hooggeschoolden min of meer constant

⁷ Dit is afhankelijk van de criteria die worden gebruikt voor de toegang tot de garantiebanen. Ook het omgekeerde is denkbaar: te strenge criteria om zo te voorkomen dat te gemakkelijk van garantiebanen wordt gesproken.

⁸ Hiervoor maak ik dankbaar gebruik van het tussenverslag 2013 van het onderzoeksproject MAAK2020 geschreven door Fabian Dekker en Joris van der Veer (EUR). Dit onderzoek wordt gefinancierd door de Stichting Instituut GAK. Tezamen met Jeroen van der Waal en Ferry Koster ben ik daarbij betrokken als onderzoeker en projectleider.

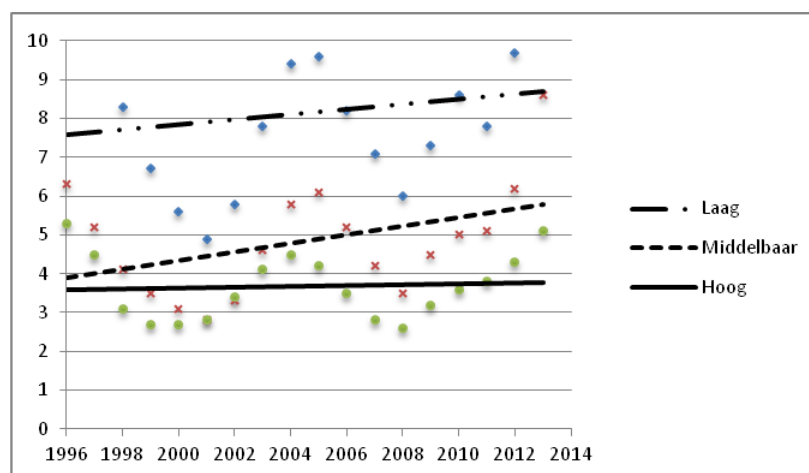
blijft (Ter Weel 2015). Hier komt bij dat er naast een krimp van werkgelegenheid voor laaggeschoolde werknemers, mogelijk ook sprake is van een ontwikkeling die ervoor zorgt dat de aard van het resterende eenvoudige werk dit werk moeilijker toegankelijk maakt voor kwetsbare groepen (bijvoorbeeld vanwege de eisen die gesteld worden aan sociale vaardigheden) (SCP 2014a).

Figuur 1 Werkgelegenheidsontwikkeling naar beroepsniveau, 1996-2011 (in % werkende beroepsbevolking)



Bron: Dekker en Van der Veen (2013).

Figuur 2 Werkloosheidsontwikkeling naar onderwijsniveau, 1996-2013 (in % beroepsbevolking)

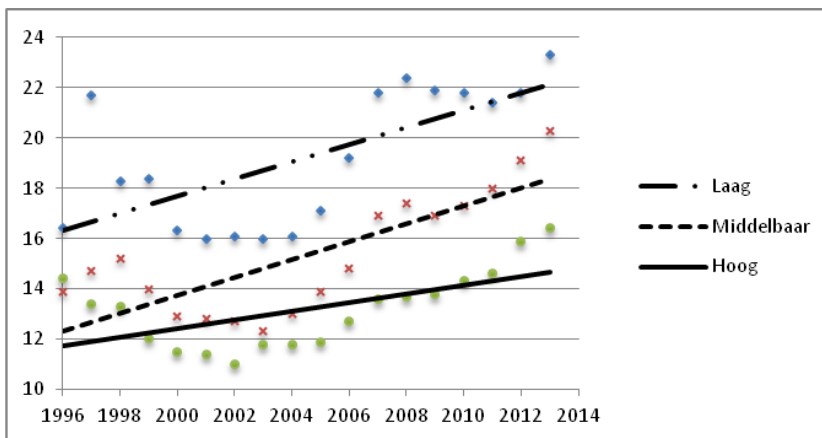


Bron: Dekker en Van der Veen (2013).

Naast automatisering en globalisering voltrekt zich ook een ontwikkeling in de richting van een meer op dienstverlening gerichte economie. Voor een deel resulteert dit volgens diverse auteurs in een groei van marginale banen aan de onderkant

van de arbeidsmarkt, banen die worden bezet door vrouwen, migranten en jongeren (Esping-Andersen 1999). Deze ontwikkeling zou waarneembaar moeten zijn in de cijfers over flexibilisering van het dienstverband. Nu staat flexibilisering niet gelijk aan marginalisering, maar, zeker voor laaggeschoolden, staan oproep- en nulurencontracten, de zzp-status en in het algemeen een flexibeler arbeidsrelatie toch enigszins gelijk aan een verzwakking van de arbeidsmarktpositie. Figuur 3 laat de ontwikkeling van het percentage personen met een flexibel dienstverband in Nederland in de periode 1996-2013 zien.

Figuur 3 Personen met een flexibel dienstverband naar onderwijsniveau, 1996-2013 (in % van de werkende beroepsbevolking)



Bron: Dekker en Van der Veer (2013).

De algemene conclusie die we uit voorgaande korte exercitie kunnen trekken is dat de arbeidsmarktkansen voor met name laaggeschoolden afnemen. Voor een belangrijk deel van de kwetsbare groepen betekent dit dat de arbeidsmarktkansen verder verslechteren.

5 Verschillende kwetsbare groepen en hun arbeidsmarktkansen

In deze beschouwing staan de populaties van de WIA en van de Participatiewet model voor mensen met een kwetsbare (arbeidsmarkt)positie. Uiteraard vallen er mensen onder deze populaties wiens arbeidsmarktpositie niet erg kwetsbaar is (in het algemeen mensen met een WIA-uitkering, die hoger geschoold zijn en een band met een werkgever hebben; zie SCP 2012) en zijn er ook mensen die wel een kwetsbare arbeidsmarktpositie bekleden maar niet onder deze populaties vallen (in het algemeen mensen die lichamelijk of verstandelijk beperkt zijn, maar niet afhankelijk van een uitkering, bijvoorbeeld omdat ze bij hun ouders wonen).

Binnen deze populatie kunnen we grofweg het volgende onderscheid maken tussen doelgroepen:

1. De groep mensen die zelfstandig (vanuit een uitkeringssituatie) een autonome arbeidsmarktpositie kan verwerven.
2. De groep mensen die wel in staat is tot het bekleden van een autonome arbeidsmarktpositie, maar die steun nodig heeft om weer een plaats op de arbeidsmarkt te vinden.
3. De groep mensen die niet tijdelijk, maar permanent ondersteuning behoeft om een positie op de arbeidsmarkt te bekleden.
4. De groep mensen die niet in staat is om een arbeidsmarktpositie te bekleden, maar die wel in staat is om anderszins en ondersteund maatschappelijk actief te zijn (vrijwilligerswerk bijvoorbeeld).
5. De groep die dusdanig belemmerd is dat voor hen alleen (vanuit de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, Wmo) ondersteunde dagbesteding mogelijk is.

De beleidsontwikkelingen van de afgelopen jaren hebben gevolgen voor deze doelgroepen. In de eerste plaats zal de eerste doelgroep, de mensen die zelfstandig vanuit een uitkeringssituatie een autonome arbeidsmarktpositie kunnen verwerven, licht krimpen. Dit ten gevolge van het feit dat de kans op uitstroom afneemt. In de tweede plaats zullen de groepen die steun nodig hebben in omvang toenemen omdat de 'eenvoudige' route via de SW-bedrijven beëindigd wordt en omdat de daarvoor in de plaats komende participatie op de reguliere arbeidsmarkt waarschijnlijk vraagt om ondersteuning op de werkplek van werkgever en werknemer. De mogelijkheden tot participatie van deze groep zijn mede afhankelijk van het succes van het instrument van de garantiebannen en van het risico van onderlinge verdringing. Wanneer de aard van het eenvoudige werk het voor bepaalde groepen kwetsbare mensen moeilijker maakt dit werk uit te voeren, zal de groep mensen die niet in staat is om een arbeidsmarktpositie te bekleden, maar die wel in staat is om anderszins en ondersteund maatschappelijk actief te zijn, kunnen groeien. De omvang van de groep die dusdanig belemmerd is dat voor hen alleen ondersteunde dagbesteding mogelijk is staat -grotendeels- los van arbeidsmarktontwikkelingen en van het sociale zekerheids- en arbeidsmarktbeleid.

De vraag is nu welke instrumenten in het huidige beleid voor welke groep beschikbaar zijn, of er voldoende instrumenten beschikbaar zijn voor de verschillende groepen en of er instrumenten ontbreken. Alvorens op deze vragen in te gaan, geef ik eerst echter schematisch de keuzes weer die zich voordoen bij de uitvoering van en beleid gericht op het bevorderen van de (arbeids)participatie van kwetsbare groepen.

6 Sociale zekerheids- en arbeidsmarktbeleid in een sociale investeringsstaat

De hiervoor geschetste omslag in beleid past binnen een paradigmawisseling in sociale zekerheids- en arbeidsmarktbeleid in verzorgingsstaten in de richting van sociale investering (Hemerijck 2013).⁹ Het idee van sociale investering is dat de inzet van publieke arrangementen gericht moet zijn op het voorkomen van problemen en veel minder eenzijdig op nazorg wanneer zich problemen voordoen. Anthony Giddens (1994) heeft een poging gedaan de politieke filosofie van een sociale investeringsstaat te formuleren. Het vertrekpunt is gelegen in het idee dat sociale risico's tegenwoordig een sterker intern karakter hebben, dat wil zeggen dat deze risico's mede afhankelijk zijn van de sociale instituties die we hebben gecreëerd en dat het handelen van mensen en de keuzes die zij maken steeds belangrijker worden voor de risico's die men loopt. Omgaan met dergelijke risico's vraagt om actieve betrokkenheid van de burger. Beleid moet zich daarom richten op de levensstijl van burgers, verschaft de middelen aan en voorwaarden voor burgers om maatschappelijk te kunnen functioneren en doet dat op zo'n manier dat persoonlijke autonomie en maatschappelijke solidariteit daardoor bevorderd worden. Het moderne sociaal beleid vraagt dus om een *active civil society*.

In het beleid geeft dat de uitvoerder grofweg drie keuzen: (1) investeren in mensen waardoor hun capaciteiten worden vergroot, (2) gedrag sturen door middel van geboden en/of financiële prikkels en (3) bescherming bieden door beschut werk te verzorgen, door een uitkering te verstrekken en/of door zorg te bieden. Deze keuzen spelen zowel in het domein van de voorzorg (primaire preventie: voorkomen dat mensen hun autonomie verliezen) als in dat van de nazorg (secundaire preventie: bevorderen dat mensen weer autonoom worden).

Door middel van voorzorg trachten we de persoonlijk autonomie van burgers te vergroten door te investeren in hun persoonlijk capaciteiten (capabilities). Zoals Sen (2010) -in een ander verband- heeft benadrukt zijn capaciteiten echter niet puur individueel. Onze capaciteiten worden mede beïnvloed door de maatschappelijke omgeving en de kansen die deze ons biedt. Door het sociaal kapitaal (het ondersteunende netwerk) van mensen te vergroten, kunnen de mogelijkheden van mensen om op eigen benen te staan toenemen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de eigenkracht conferenties in de jeugdzorg waar het netwerk van gezinnen centraal staat. Het vergroten van de capaciteiten van burgers kan zich ook richten op het vergroten van de opnamecapaciteit van de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door de arbeidsorganisatie of arbeidsprocessen zo in te richten dat er meer ruimte is voor kwetsbare groepen (dit zouden we collectieve capaciteiten kunnen noemen). Bescherming bieden in het domein van de voorzorg betreft bijvoorbeeld het organiseren van beschut werk.

⁹ Sennet beoordeelt deze omslag in zijn *Respect in an Age of Inequality* (2003) veel minder positief. Hij spreekt over degradatie van mensen en zeker niet over sociale investering. Hij beoordeelt dan wel de ontwikkelingen in de V.S. en hoewel deze mede een inspiratie vormen voor de ontwikkelingen in Europa zijn deze mijns inziens niet vergelijkbaar (zie Van der Veen 2009b).

In de nazorg manifesteren zich dezelfde keuzen: investeren in activering, sturing door dwang en financiële prikkels of bescherming door middel van een uitkering. In het laatste geval wordt secundaire preventie niet meer haalbaar geacht en wordt gekozen voor bescherming van de burger (door een uitkering te verstrekken waardoor hij of zij een decent bestaan kan blijven leiden). Bescherming is zo een vorm van tertiaire preventie: voorkomen dat een situatie verder verslechtert.

In schema:

beleidskeuzen in een sociale investeringsbenadering											
voorzorg (primaire preventie)					nazorg						
investeren		gedragssturing		beschermen	activeren (secundaire preventie)		gedragssturing		beschermen (tertiaire preventie)		
capaciteiten		sociaal kapitaal	prik-kels	dwang	beschut werk/zorg	capaciteiten		sociaal kapitaal	prik-kels	dwang	uitkering
ind	coll					ind	coll				

In een sociale investeringsbenadering van sociale zekerheids- en arbeidsmarktbeleid is beschermen de sluitpost van het beleid. Omdat autonomie en maatschappelijke solidariteit voorop staan, is de inzet van het beleid primair gericht op de voorwaarden en middelen die noodzakelijk zijn om burgers maatschappelijk te laten functioneren. Investeren en gedragssturing gaan daarom vooraf aan beschermen. Wanneer zo niet het gewenste resultaat wordt bereikt, komt de strategie van bescherming aan de orde. In de volgende, paragraaf zal ik vanuit deze benadering stilstaan bij de mogelijkheden en grenzen om de participatie van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt te verhogen.

7 De mogelijkheden van en de grenzen aan het beleid om de (arbeids)participatie van kwetsbare groepen te bevorderen

Wanneer we het bovenstaande schema van beleidskeuzen in een sociale investeringsbenadering vergelijken met het hiervoor beschreven bestaande beleid, komen we tot een aantal voorlopige conclusies.

In de eerste plaats is de inzet in het sociale zekerheids- en arbeidsmarktbeleid op gedragssturing dominant, dat betreft de inzet van financiële prikkels en verplichtingen in de arbeidsongeschiktheidsverzekering en de bijstand. De vraag is of dit bezwaarlijk is. Dat is afhankelijk van de werkzaamheid van gedragssturing en van de mogelijke negatieve effecten van het zwaar inzetten op gedragssturing.

In de tweede plaats lijkt de inzet op investering en activering steeds sterker gericht op kortetermijnactiviteiten (denk aan de heroriëntatie op re-integratie-activiteiten).

In de derde plaats lijkt er weinig aandacht uit te gaan naar de inzet op (collectieve) capaciteiten en op het bevorderen van sociaal kapitaal.

Ik ga kort op ieder van deze drie conclusies nader in en verken tegelijkertijd de mogelijkheden om de inzet in het beleid ten gunste van de (arbeids)participatie van kwetsbare groepen te verbeteren.

De effectiviteit van gedragssturing. In de beleidsomslag die de afgelopen decennia heeft plaatsgevonden is de inzet van financiële prikkels essentieel. Deze hebben tot doel de kosten van het beleid zoveel mogelijk te leggen bij diegenen die deze veroorzaken, dan wel kunnen beïnvloeden. Uit de ontwikkeling van de incidentie van ziekte en arbeidsongeschiktheid en uit de ontwikkelingen in het domein van de bijstand blijkt dat deze strategie zeker succesvol genoemd kan worden. Het beroep op voorzieningen is onder controle gekomen en deels ook daadwerkelijk vermindert. Het voorkomen van arbeidsongeschiktheid (primaire preventie) is sterk verbeterd, zoals blijkt uit de cijfers over het ziekteverzuim (SCP 2012). Zowel in het domein van ziekte en arbeidsongeschiktheid als in het domein van de bijstand zijn echter ook duidelijke ongewenste neveneffecten aanwijsbaar. Naast een geringe daling van de incidentie van arbeidsongeschiktheid is er ook sprake van een geringe daling van de arbeidsparticipatie van arbeidsongeschikten. In de bijstand is vooral de wisselwerking met de Wajong opvallend en lijkt de financiële prikkel voor gemeenten zeker te hebben bijgedragen aan de stijging van het beroep op de Wajong.

Deze negatieve effecten van het bestaande beleid voor de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten (waaronder Wajongers) lijken mede het gevolg van de financiële prikkels die zich richten op werkgevers. Er is hierdoor sprake van een stijging van het risico voor (met name kleinere) werkgevers en van de administratieve lasten. De zogenaamde overbelaste arbeidsrelatie -hetgeen mede het gevolg is van de beleidswijzigingen van de afgelopen decennia- maakt werkgevers huiverig om kwetsbare mensen in dienst te nemen. Hoewel deze huiver niet altijd terecht is - omdat de risico's afgedekt zijn door middel van herverzekering of via UWV¹⁰ - lijken werkgevers vaak het zekere voor het onzekere te nemen. Dit roept de vraag op of het aanbeveling verdient om de loondoorbetalingsverplichting voor werkgevers omlaag te brengen. Hoewel het CPB (2015) heeft laten zien dat het negatieve effect van de loondoorbetalingsplicht wordt overschat en dat er ook een prijs wordt betaald voor het verkorten van de loondoorbetalingsverplichting, lijkt het toch verstandig te zoeken naar een variant die de lasten voor werkgevers niet verhoogt en de huiver van werkgevers om mensen met een kwetsbare positie in dienst te nemen vermindert.

¹⁰ In de praktijk blijken werkgevers vaak slecht op de hoogte van de bestaande instrumenten die hun risico's kunnen verminderen of men is huiverig voor de administratieve rompslomp (SCP 2014).

Het feit dat inzet op gedragssturing altijd gepaard lijkt te gaan met ongewenste neveneffecten -ongewenst in die zin dat ze de arbeidsmarktpositie van kwetsbare groepen verslechteren- maakt duidelijk dat inzet op gedragssturing door middel van financiële prikkels altijd gepaard moet gaan met de inzet van andere instrumenten om de positie van kwetsbare groepen te beschermen.

De inzet in secundaire preventie: re-integratie en begeleiding. Aanvankelijk is de toename van financiële prikkels in de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en in de bijstand gepaard gegaan met een grote inzet van middelen voor re-integratie en activering. De laatste jaren is het roer echter omgegaan. De effectiviteit van deze grote inzet werd steeds sterker in twijfel getrokken. Uit onderzoek (Lammers et al. 2013; Heyma et al. 2014) bleek dat vooral kortdurende en persoonlijke begeleiding (kosten)effectief was (zie ook: Sol en Kok 2014) en dat de langetermijneffectiviteit van re-integratieactiviteiten gering was. In reactie hierop is de inzet in re-integratie en begeleiding sterk teruggedraaid. In de uitvoeringspraktijk heeft dit een grote afstand tot uitkeringsgerechtigden en tot een anonieme en weinig persoonlijke aanpak geleid. Uit hetzelfde onderzoek blijkt echter dat juist snelle en persoonlijke interventies wel effectief zijn. Inzetten op een meer intensieve en persoonlijke begeleiding lijkt daarom aanbevelenswaardig.¹¹ Dit geldt in versterkte mate voor mensen met een arbeidsbeperking. Niet alleen moeten zij geholpen worden bij het betreden van de arbeidsmarkt, maar ook moeten werkgevers bijgestaan worden bij het aannemen en begeleiden van deze mensen (Nijhuis 2011). Een intensieve en persoonlijke begeleiding dient zich bij deze groep dus ook te vertalen in het versterken van wat wordt genoemd 'de werkgeversbenadering'. Zeker in combinatie met de hoge loondoorbetalingsverplichting in Nederland is extra inzet op de werkgeversbenadering noodzakelijk. Belangrijk hierbij is duurzaamheid: werkgevers moeten erop kunnen vertrouwen dat ondersteuning, begeleiding en compensatie ook in de toekomst gehandhaafd blijven (Mallee et al. 2010).

Het vergroten van capaciteiten: verhoging van de opnamecapaciteit van bedrijven en van de arbeidsmarktpotenties van mensen met arbeidsbeperkingen. In werkorganisaties lijkt de ruimte voor arbeidsinzet van mensen uit kwetsbare groepen te verminderen. Het aantal beschikbare banen voor laaggeschoolden neemt af en de zekerheid die deze banen bieden vermindert ook. De vraag is of de afspraak over de garantiebanen voldoende tegenwicht biedt aan deze ontwikkeling. Omdat het hier tamelijk autonome ontwikkelingen in de arbeidsorganisatie betreft, moet het antwoord luiden: waarschijnlijk niet. Er is meer nodig om de opnamecapaciteit van bedrijven voor mensen met arbeidsbeperkingen te verhogen. Nijhuis (2011) wijst in dit verband op ontwikkelingen in arbeidsorganisaties, onder andere in de richting van meer flexibel teamwerk, die met name voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt negatief uitpakken. Deze ontwikkelingen stellen na-

¹¹ Ook bij meer problematische groepen als mensen met psychische klachten lijkt een aanpak gericht op persoonlijke begeleiding en leren omgaan klachten effectief. Zie: Bouman et al. (2015).

melijk hogere eisen aan werknemers. Nijhuis pleit daarom voor meer aandacht voor het creëren van functies voor mensen aan de onderkant en voor mensen met arbeidsbeperkingen. Twee methoden dienen zich hier aan: *job-carving* en herontwerp van werkprocessen zodanig dat een meer inclusieve arbeidsorganisatie ontstaat. *Job-carving* impliceert het creëren van een functie aangepast aan de specifieke mogelijkheden van een werknemer. Herontwerp van werkprocessen betreft het aanpassen van de functiestructuur van een bedrijf zodanig dat er meer ruimte komt voor de onderkant van de arbeidsmarkt en dus ook voor mensen met een arbeidsbeperking. Beide methoden richten zich op de capaciteiten van mensen en met name de tweede is interessant omdat deze invulling geeft aan een op verhoging van capaciteiten gerichte benadering die zich niet richt op de individuele werknemer, maar op de arbeidsorganisatie.¹²

De noodzaak van bescherming van de meest kwetsbare groep: beschut werken en andersoortige vormen van maatschappelijke participatie. Door middel van gedragssturing en investering kunnen we trachten de arbeidsparticipatie van mensen met arbeidsbeperkingen te verhogen. Meer aandacht voor de ongewenste neveneffecten van gedragssturing en voor werkzame instrumenten gericht op investeren in mensen en hun (arbeids)omgeving is echter aan te bevelen. De vraag is nu of een meer evenwichtige inzet van instrumenten in het voorzorg- en nazorgtraject volstaat. Waarschijnlijk niet. Er zullen altijd mensen zijn waarvoor binnen reguliere arbeidsorganisaties moeilijk of geen plaats te vinden is. Voor een deel van hen is een of andere vorm van beschut werken een mogelijkheid, voor anderen zal ook dat geen optie zijn en is een of andere vorm van (begeleide) maatschappelijke participatie of dagbesteding een optie. Beschut werken en maatschappelijke participatie vormen in de beleidslogica die in deze beschouwing wordt gehanteerd de sluitpost van het arbeidsmarkt en sociale zekerheidsbeleid. Hier zijn twee redenen voor. In de eerste plaats de voorkeuren van de betrokkenen zelf: arbeidsparticipatie wordt om vele redenen hoog gewaardeerd. In de tweede plaats om ongewenste afwentelingsverschijnselen te voorkomen: bedrijven die zich niet in willen zetten voor banen voor mensen met een arbeidsbeperking en uitvoeringsorganisaties (waaronder gemeenten) die te snel kiezen voor de route van beschut werk en vrijstelling van de arbeidsverplichting.

8 Tot slot

In het voorgaande heb ik een benadering van arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid geschetst vanuit een perspectief dat de nadruk legt op het bevorderen en herstellen van de autonomie (dat is in dit kader: arbeidsparticipatie) van burgers. In een dergelijke benadering kan een veelheid aan instrumenten worden onderschei-

¹² Met name in een situatie waarin van werkgevers inzet wordt verwacht om kwetsbare groepen te laten participeren (via garantiebanen of een quotum) of wanneer sprake is van een tekort aan werknemers, wordt deze aanpak interessant.

den, waarvan de traditionele bescherming (door middel van beschut werk of een uitkering) de sluitpost is van de inzet. Investeren in mensen, in sociale netwerken en in de opnamecapaciteit van arbeidsorganisaties is het startpunt van deze benadering. In algemene zin kan gesteld worden dat er sprake is van een sterke onderlinge wisselwerking tussen de verschillende instrumenten. Dat betekent dat de behoefte aan een bepaald instrument afhankelijk is van het succes en van de (ongewenste) neveneffecten van andere (in zekere zin voorafgaande) instrumenten. Een optimaal sociale zekerheids- en arbeidsmarktbeleid maakt gebruik van alle instrumenten en wordt gekenmerkt door een zeker evenwicht tussen de inzet van de verschillende instrumenten. Dit evenwicht is afhankelijk van de maatschappelijke en arbeidsmarkt omstandigheden.

Auteur

Romke van der Veen (vanderveen@fsw.eur.nl) is hoogleraar Sociologie van arbeid en organisatie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en tevens kroonlid van de SER.

Literatuur

- Achterhuis, H., 1984, *Arbeid, een eigenaardig medicijn*, Meppel, Boom.
- Blauner, B., 1964, *Alienation and Freedom*, Chicago.
- Bouman, S., S. van Ede, P. de Jong, K. Nieuwenhuijsen en S. van der Veen, 2015, *Werken met psychische klachten*, Den Haag, APE.
- Centraal Planbureau (CPB), 2011, *Van Bijstand naar Wajong*, Den Haag.
- CPB, 2015, *Verkorting loondoorbetaling bij ziekte*, Den Haag.
- Esping-Andersen, G., 1999, *Social Foundations of Post-Industrial Economies*, Oxford U.P., Oxford.
- Giddens, A., 1994, *Beyond Left and Right*, Cambridge, Polity Press.
- Heyma, A. en S. van der Werff, 2014, *Een goed gesprek werkt*, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.
- Hemerijck, A., 2013, *Changing Welfare States*, Oxford U.P., Oxford.
- Klosse, S. en J. Muysken, 2014, *Een inclusieve arbeidsmarkt vergt meer dan garantiebanen*, *S&D*, vol. 71(4): 64-72.
- Lammers, M., L. Kok et al., 2013, *Langetermijneffecten van re-integratie*, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.
- Mallee, L. et al. (red.), 2010, *Meer werkplekken bij werkgevers*. Amsterdam (Regioplan)
- Nijhuis, F., 2011. *Werken naar vermogen. Vermogen om te werken*. Oratie Universiteit Maastricht 12-5-2011.
- Raad voor Werk en Inkomen (RWI), 2009, *Ervaringen met Wajongers*, Den Haag.
- Raad voor Werk en Inkomen (RWI), 2010, *Wajongers op de werkvloer*, Den Haag.
- Sennett, R., 1998, *The Corrosion of Character*, W.W. Norton, New York.
- Sennett, R., 2003, *Respect in a World of Inequality*, W.W. Norton, New York.
- Sennett, R., 2005, *The Culture of New Capitalism*, Yale U.P., New Haven.
- Sennett, R., 2008, *The Craftsman*, Yale U.P., New Haven.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), 2010, *Beperkt aan het werk*, Den Haag.

- SCP, 2012, Belemmerd aan het werk, Den Haag.
- SCP, 2013, De sociale staat van Nederland. Den Haag.
- SCP, 2014a, Zorg beter begrepen, Den Haag.
- SCP, 2014b, De vraag naar arbeid 2013, Den Haag.
- Sen, A., 2010, The idea of Justice, Londen.
- C. Sol en K. Kok, 2014, Fit or unfit. Theorie en praktijk van re-integratie, Amsterdam.
- TNO, Contourennotitie Wajong model, Hoofddorp 2010.
- Veen, R.van der, 2009a, De herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat. Analyse van een paradigmawisselin. in: J. de Vries en P. Bordewijk, *Rijdende treinen en gepasseerde stations*, Van Gennep (Amsterdam), pp. 247-278.
- Veen, R. van der, 2009b, The Transformation of the Welfare State. What is left of Public Responsibility?, in: W. Schinkel, 2009, *Globalization and the State*, Palgrave Macmillan (Houndmills), pp. 173-195.
- Weel, B. ter, 2015, De match tussen mens en machine, *BenM tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, vol. 42(2): 156-170.

Op weg naar werk

Isolde Woittiez en Lisa Putman

Voor mensen met een lichte verstandelijke beperking is het lastig om een baan te vinden en te behouden. In dit artikel bespreken we daarom hoe de arbeidsparticipatie van deze mensen bevorderd kan worden en wat ze nodig om een duurzame arbeidsrelatie te krijgen. Uit onze analyses volgt dat het begint met bekendheid van werkgevers met de doelgroep. Zodra werkgevers een beter beeld hebben van de mogelijkheden van mensen met een verstandelijke beperking is de volgende stap het creëren van geschikt werk. Dat vereist vaak aanpassingen in het arbeidsproces gevolgd door een gericht wervings- en selectiebeleid. Daarbij hebben werkgevers hulp nodig van overheidswege en van intermediaire organisaties. Inclusieve organisaties zorgen er vervolgens voor dat eenmaal aangegane arbeidsrelaties in stand blijven.

1 Inleiding

Met de invoering van de Participatiewet op 1 januari 2015 hebben gemeenten de taak gekregen alle inwoners te helpen die ondersteuning nodig hebben bij het vinden of behouden van werk, de mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Daartoe behoren ook de mensen met een lichte verstandelijke beperking. Dit is een voor de gemeenten grotendeels nieuwe groep hulpbehoevenden. Vanwege hun cognitieve beperkingen - zij hebben een IQ tussen 50 en 85 - en bijkomende problemen in de sociale redzaamheid heeft een deel van hen hulp nodig zich in het dagelijks leven staande te houden. Dat betekent dat zij onder meer voor het vinden en behouden van werk zijn aangewezen op ondersteuning. Daarvoor konden zij tot 2015 een beroep doen op de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Deze wet stelde hen in de gelegenheid te werken in een aan hun omstandigheden aangepaste omgeving. Als werken met behulp van de Wsw niet lukte, waren mensen met een lichte verstandelijke beperking voor een zinvolle invulling van de dag aangewezen op de begeleiding en/of dagbesteding via de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Sinds 1 januari 2015 is de AWBZ opgeheven. Het takenpakket van de gemeenten is per 1 januari daarom niet alleen uitgebreid op het gebied van werk, ook op het gebied van zorg hebben gemeenten extra taken gekregen. Tot de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), waarmee gemeenten verantwoordelijk zijn voor de ondersteuning van

mensen die niet op eigen kracht zelfredzaam zijn, behoort nu namelijk ook het leveren van begeleiding.

In het huidige tijdsgewricht is het voor veel (meer) mensen met een lichte verstandelijke beperking lastig geworden zich zonder hulp in het dagelijks leven staande te houden.¹ Dat blijkt uit de onlangs verschenen publicatie 'Zorg beter begrepen' van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). In dit rapport is bestudeerd waardoor de door de AWBZ gefinancierde vraag naar zorg voor mensen met een verstandelijke beperking de laatste jaren zo is toegenomen. In de periode 1998-2011 nam de vraag naar zorg voor mensen met een verstandelijke beperking jaarlijks gemiddeld met bijna 6% toe. Met name de vraag van mensen met een lichte verstandelijke beperking steeg aanzienlijk; deze vervijfvoudigde, van 22.000 zorgvragers in 1998 naar 108.000 zorgbehoeftegenen in 2011. Verantwoordelijk hiervoor is, zo blijkt uit de studie van het SCP, onder meer een verandering van de aard van het eenvoudige werk. Tegenwoordig moet dat, voor zover het nog aanwezig is in Nederland, veel efficiënter en zelfstandiger worden verricht waardoor het veelal ongeschikt is geworden voor mensen met een lichte verstandelijke beperking. Dat roept een aantal vragen: (a) hoe zou in het huidige tijdsgewricht de arbeidsparticipatie van deze mensen bevorderd kunnen worden en (b) wat hebben zij nodig om een duurzame arbeidsrelatie te verkrijgen?

Om de participatie van mensen met een lichte verstandelijke beperking te bevorderen is het allereerst van belang werk te creëren dat geschikt is voor deze groep. Dat vraagt een inspanning van werkgevers, die daarbij ondersteund zullen moeten worden. Voor het duurzaam inzetten van mensen met een lichte verstandelijke beperking is een goede match tussen de wensen en mogelijkheden van de kandidaat en die van de organisatie van wezenlijk belang.²

2 Onbekend maakt onbemind

Werkgevers nemen mensen in dienst waarvan zij verwachten dat deze personen een meerwaarde hebben voor hun organisatie. Vaak hebben werkgevers moeite om vooraf, op basis van de dan beschikbare informatie (zoals een cv), te bepalen wat

¹ Mensen met een IQ-score tussen 50 en 85 en problemen in de sociale redzaamheid worden vaak onderverdeeld in twee groepen. Degenen met een IQ-score tussen 70 en 85, de zogenoemde zwakbegaafden en de personen met een IQ-score tussen 50 en 69, de mensen met een lichte verstandelijke beperking. Voor de leesbaarheid vermelden wij in dit essay beide groepen niet iedere keer in de tekst, maar spreken alleen over mensen met een lichte verstandelijke beperking. Daarmee bedoelen wij dus niet alleen de groep met een IQ-score tussen 50 en 69, maar ook de zwakbegaafden met een IQ tussen 70 en 85. Volledigheidshalve, bij mensen met een IQ-score lager dan 50 wordt gesproken van een matige of ernstige verstandelijke beperking. Tot problemen in de sociale redzaamheid worden onder andere gerekend moeite hebben met lezen en schrijven, maar ook het onvoldoende in staat zijn tot persoonlijke verzorging.

² De inzichten die in dit essay zijn opgenomen, zijn voornamelijk gebaseerd op de literatuur en bevindingen gerapporteerd in de SCP-publicaties 'Zorg beter begrepen' en 'Belemmerd aan het werk', en van deze laatste met name hoofdstuk 7 'Inclusieve arbeidsorganisaties'.

iemands meerwaarde is. Een inschatting van de mogelijkheden en productiviteit van een toekomstige werknemer vindt daarom vaak plaats op basis van de groep waartoe hij of zij wordt gerekend. Van mensen met een lichte verstandelijke beperking hebben werkgevers veelal een negatief beeld. Hun verwachtingen over de inzetbaarheid van deze groep werknemers zijn laag. Daarom is voor iemand met een lichte verstandelijke beperking de kans op een aanstelling relatief klein.

Het beeld dat werkgevers van mensen met een lichte verstandelijke beperking hebben, is bepalend voor hun indienstname (Hernandez 2000; De Vos en Andriessen 2010). Dat blijkt ook als we kijken naar de organisaties die wel mensen met een lichte verstandelijke beperking in dienst hebben (genomen). Zij wijzen op de toegevoegde waarde van deze groep werknemers voor de organisatie als geheel. Of zoals een van de geïnterviewden in de SCP-publicatie ‘Zorg beter begrepen’ meldt: “Het is een rijkdom voor het bedrijf. Degenen met een verstandelijke beperking bloeien op. Hun niet verstandelijk beperkte collega’s doen door hun inzet nieuwe inzichten op. Het hele team voelt zich rijker” (Woittiez et al. 2014). Vaak zijn de werkgevers van deze organisaties tot indienstname over gegaan, omdat zij een positiever beeld hebben van deze groep met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Dat komt doordat zij in hun directe omgeving met mensen met een verstandelijke beperking te maken hebben. Een mooi voorbeeld daarvan vormt de samenwerking tussen zakelijke dienstverlener Crawford and Company³ en hulpverlener Pameijer (zie [beeldmateriaal van Crawford en Pameijer](#)). De zakelijke dienstverlener is in hetzelfde bedrijfspand gevestigd als de hulpverlener. Dat heeft ervoor gezorgd dat bij de dienstverlener nu ook mensen met een lichte verstandelijke beperking werkzaam zijn.

Een eerste stap om werkgevers te overtuigen mensen met een lichte verstandelijke beperking in dienst te nemen, begint bij het creëren van een positiever beeld over hun mogelijke inzetbaarheid. Daarvoor is bekendheid met deze groep werknemers nodig. Beeldmateriaal met positieve ervaringen van werkgevers over de mogelijkheden van mensen met een lichte verstandelijke beperking helpt daarbij (zie naast eerder genoemde zakelijke dienstverlener bijvoorbeeld ook de ervaringen van [een plaatwerkerij en spuitrij in de Rotterdamse haven, een zeefdrukkerij, een supermarkt en een theater](#)). Wat uit veel van deze voorbeelden spreekt, is dat maatschappelijk verantwoord ondernemerschap⁴ een belangrijk motief is voor werkgevers om mensen met een lichte verstandelijke beperking in het arbeidsproces in te zetten. Ook Van Wijk et al. (2014) wijzen op het belang hiervan.

³ Dit is een wereldwijd opererende dienstverlener die zich richt op het bieden van oplossingen op het gebied van schademanagement.

⁴ Onder maatschappelijk verantwoord ondernemerschap wordt het verduurzamen van bestaande bedrijfsactiviteiten verstaan, maar dat is het niet alleen. Het houdt ook in dat organisaties zich richten op nieuwe markten en bedrijfsmodellen die streven naar winst voor mens, maatschappij en milieu. (<http://www.mvonderland.nl/>)

3 Een geschikte baan

Bekendheid van werkgevers met de mogelijkheden en bereidheid om gebruik te maken van de talenten van mensen met een lichte verstandelijke beperking ondanks hun verminderde productiviteit is een noodzakelijke voorwaarde voor de bevordering van de arbeidsparticipatie van deze mensen, maar is niet voldoende. Er moeten binnen de organisatie (eenvoudige) werkzaamheden zijn die zij uit kunnen voeren. Tegenwoordig is dat steeds lastiger geworden (Woittiez et al. 2014). Gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek leren dat het aantal eenvoudige banen waarvoor basisonderwijs volstaat niet is afgenomen, maar stabiel is gebleven. Het eenvoudige werk waarop mensen met een lichte verstandelijke beperking zijn aangewezen is dan ook niet verdwenen. Wat wel is gebeurd, is dat de aard van dit werk en de omstandigheden waaronder het uitgevoerd moet worden, zijn veranderd (Woittiez et al. 2014). Er worden weliswaar nog altijd relatief simpele handelingen uitgevoerd, maar tegenwoordig wordt daarbij steeds vaker gebruik gemaakt van moderne technieken. Daarnaast wordt het steeds vaker zelfstandig uitgevoerd en is het werktempo verhoogd. Om een voorbeeld te geven: het schoonmaken van een kantoorpand is te rekenen tot de eenvoudige werkzaamheden. Dit werk is echter vaak uitbesteed aan een commercieel bedrijf, waardoor het tempo waarin het uitgevoerd moeten worden omhoog is gegaan en waarbij het vaak alleen (in plaats van in een groep) gedaan moet worden. Dat maakt dit soort werk ongeschikt voor iemand met een lichte verstandelijke beperking (Woittiez et al. 2014). Toch is er voor deze groep mensen ook nog altijd werk. Werkgevers moeten daarvoor wel ‘out-of-the-box’ durven denken en maatwerk leveren (zie ook Box ‘Geschikte banen en de Quotumwet’). Dat betekent dat het nodig is bij bestaande functies extra begeleiding te organiseren of de productie-eisen bij te stellen. Het kan ook betekenen dat er nieuwe functies worden gecreëerd. Veel van de eenvoudige werkzaamheden uit de functies aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn in de loop van de tijd opgenomen in hoger gekwalificeerde functies. Door relatief eenvoudige, snel aan te leren werkzaamheden uit de hoger gekwalificeerde functies te destilleren en deze samen te voegen tot nieuwe functies, kunnen banen op maat worden gecreëerd voor mensen met een lichte verstandelijke beperking. Dat is het uitgangspunt van de methode Inclusief Herontwerp Werkprocessen (zie ook Van Ruitenbeek et al. 2013).⁵ Afhankelijk van het soort werkzaamheden dat de gespecialiseerde

⁵ Centraal in deze methode staat het creëren van banen door werkprocessen opnieuw in te richten op basis van uit te voeren werkzaamheden en door bestaande functies op te splitsen (dat laatste aspect wordt ook wel job crafting of job carving genoemd; de werkzaamheden bij [een leverancier van visuele communicatiemiddelen](#) bleken zich daar goed voor te lenen). In het rapport ‘Een passende baan binnen het Slotervaartziekenhuis’ (Nijhuis et al. 2014) is de IHW-methode toegepast. In dit pilotproject zijn ongeveer honderd mensen met een Wajong-uitkering aan de slag gegaan bij het Slotervaartziekenhuis in Amsterdam. Het project heeft duidelijk gemaakt dat de IHW-methode geschikt is voor het bedrijfsmatig en op grote schaal creëren van passend werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, aldus de onderzoekers. Verder nemen zij waar dat het inschakelen van

medewerkers uitvoeren kan bij taakafsplitting gedacht worden aan het beantwoorden van telefoontjes, rondbrengen van de interne post, bijhouden van de administratie, maken van kopieën, water geven van de planten, opruimen/schoonmaken van koffiemokken, toewijzen van parkeerplaatsen bij het bedrijfsterrein, etc.

Geschikte banen en de Quotumwet

In 2013 is het kabinet Rutte II met werkgevers- en werknemersorganisaties overeen gekomen dat tot 2026 in totaal 125.000 zogenoemde garantiebanen worden gecreëerd. Deze banen zijn bestemd voor mensen die vanwege een beperking een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben en niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen. Het merendeel van de garantiebanen, 100.000, zal tot stand komen in de marktsector. De overige 25.000 banen komen voor rekening van de overheid.

Of de toegezegde banen ook zijn gerealiseerd, zal voor het eerst eind 2016 worden bekeken. Wanneer op dat moment blijkt dat de realisatie niet verloopt zoals is afgesproken, dan treedt de quotumregeling in werking. Deze houdt in dat bedrijven van 25 werknemers of meer een heffing van € 5.000 per niet ingevulde werkplek per jaar krijgen opgelegd.

Het is echter de vraag of elke organisatie zich leent om mensen met enige afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen. Toch zouden ook zij hun steentje bij kunnen dragen aan het realiseren van het beoogde aantal garantiebanen zonder zelf iemand met een arbeidshandicap in dienst te nemen. Er kunnen namelijk ook arbeidsplaatsen gecreëerd worden via sponsoring. Een mooi initiatief dat daarvan gebruik heeft gemaakt, is het Cardo Theater in Nijmegen. Dat is een theater dat bijna 20 jaar geleden is opgericht om mensen met en zonder handicap een gezellig avondje uit te bezorgen. Het theater is onderdeel van hulpverlener Pluryn, maar ontvangt geen subsidie. Voor zijn bestaan is het theater afhankelijk van sponsoring. Bedrijven die doneren genieten voordeel, zoals entreekaarten en consumptiebonnen voor alle voorstellingen, de bedrijfsnaam in het programmaboekje en de mogelijkheid om een evenement (personeelsfeest of een congres) in het theater te organiseren. Een ander voordeel is dat de donatie (onder voorwaarden) aftrekbaar is van de belasting doordat Stichting Pluryn/Cardo aangemerkt is als ANBI (algemeen nut beogende instellingen).

Bronnen: www.rijksoverheid.nl (wetsvoorstel banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten) en www.stichtingcardo.nl (beide bezocht op 31 maart 2015).

Een essentiële vervolgstap om de arbeidsparticipatie te bevorderen, na bekendheid met en bereidheid tot de inzet van de doelgroep, is dat de werkgever van zin en in staat moet zijn aanpassingen in het arbeidsproces aan te brengen. Daarbij moeten werkgevers overigens niet te veel gericht zijn op wat mensen met een lichte verstandelijke beperking niet kunnen, maar zich juist richten op wat hun mogelijkheden zijn (Woittiez et al. 2014). De bereidheid tot het doen van aanpassingen hangt samen met de verwachtingen over de inzetbaarheid van degenen met een lichte verstandelijke beperking. Wat helpt om de positieve verwachtingen over de inzet te vergroten en de bereidheid tot aanpassingen te maken is als werkgevers een tegemoetkoming krijgen voor de kosten die zij hiervoor maken, ter compensatie van een lagere productiviteit, een hoger risico op ziekte of benodigde extra begeleiding.

mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt kostenbesparend voor de werkgever kan zijn, ondanks de noodzaak tot meer begeleiding van deze groep werknemers.

Regelingen, waarmee dat gebeurt, zoals loonkostensubsidie of loondispensatie, bestaan al wel, maar werkgevers blijken vaak slecht op de hoogte te zijn van deze subsidieregelingen (Unger en Kregel 2003; De Vries et al. 2007). Een kwart tot de helft van de werkgevers weet niet van het bestaan van de regelingen (Vlasblom et al. 2014). De verwachting is dat als zij beter op de hoogte zijn, de bereidheid om een werknemer met een lichte verstandelijke beperking aan te nemen toeneemt (cf. Siegert en Cuelenaere 2009). Verder is het belangrijk dat werkgevers weten waar zij met (eventuele) vragen terecht kunnen. Het aanpassen van de werkzaamheden aan iemand met een verstandelijke beperking, het aanbrengen van veranderingen in/op de werkplek en het organiseren van (voldoende) begeleiding vereisen kennis die organisaties niet altijd in huis hebben. Om te voorkomen dat een gebrek aan kennis tot verkeerde verwachtingen leidt, met als mogelijk gevolg een mismatch tussen werkgever en werknemer, is het belangrijk dat werkgevers weten waar ze hulp kunnen krijgen als zij deze nodig hebben. Er zijn verschillende instanties of personen die deze taak op zich zouden kunnen nemen, denk daarbij aan de intermediaire organisaties of jobcoaches (die in de volgende twee paragrafen worden besproken).

4 Het vinden van de juiste kandidaat

Als een werkgever een werknemer met een lichte verstandelijke beperking in dienst wil nemen en hij/zij daarvoor ook een geschikte baan in huis heeft, dan is het zaak de juiste kandidaat te vinden. Daarvoor is vaak een specifiek werving- en selectiebeleid nodig. Bovendien gaan organisaties vaak niet zelf actief op zoek naar mensen met enige afstand tot de arbeidsmarkt. Het initiatief ligt veelal bij intermediaire organisaties, zoals de gemeente of UWV (De Vos en Andriessen 2009; Wis-sink et al. 2009). Het is belangrijk dat deze intermediaire organisaties weten wat de wensen en mogelijkheden van de werkgevers zijn, zodat deze organisaties daar de juiste kandidaat bij kunnen leveren. Verder zouden intermediaire organisaties voorlichting kunnen geven, begeleiding kunnen bieden of kunnen helpen bij het creëren van passende functies. Het is daarom essentieel dat zij voldoende op de hoogte zijn van het werk en de werkprocessen in de organisatie (Van Horssen et al. 2010).

Om de geschikte kandidaat te kunnen leveren, is het natuurlijk ook van belang dat de intermediaire organisaties weten wat de mogelijkheden en beperkingen zijn van de beschikbare gegadigden. Niet iedereen met een lichte verstandelijke beperking is even geschikt als werknemer. Belangrijk is dat kandidaat-werknemers goed van zichzelf weten wat zij wel en wat zij niet kunnen. Een realistisch zelfbeeld is bepalender voor hun inzetbaarheid dan de mate van hun verstandelijke beperking (Van der Loos et al. 2014). Vaardigheden als op tijd komen en afspraken nakomen vergroten de kansen op inzetbaarheid (Van der Loos et al. 2014). Naast onderschatting van de eigen mogelijkheden komt het ook voor dat mensen met een lichte verstandelijke beperking hun eigen mogelijkheden overschatten. Het helpt hen als zij leren accepteren dat hun wensen ten aanzien van werk niet altijd haalbaar zijn

(Ecorys 2014). Dat neemt niet weg dat het belangrijk is mensen met een lichte verstandelijke beperking te betrekken bij de invulling van hun werkzaamheden. Het is daarom essentieel dat intermediaire organisaties naast een goed beeld van het werk en de werkprocessen in een organisatie een goed inzicht hebben in de wensen en mogelijkheden van mensen met een lichte verstandelijke beperking. Dat verhoogt de kans van slagen.

5 Een goede match

Niet alleen het vinden van een baan is moeilijk voor mensen met een lichte verstandelijke beperking, dat geldt ook voor het behouden daarvan. Voor het in stand houden van de arbeidsrelatie is open communicatie in de organisatie van wezenlijk belang. Wanneer leidinggevenden hun visie en motieven over het in dienst nemen van mensen met een lichte verstandelijke beperking aan hun personeel kenbaar maken, creëren zij draagvlak op de werkvloer (cf. Lammerts en Stavenuiter 2010; Van Horssen et al. 2010; Duinkerken et al. 2009; Smit 2009). Dat is een belangrijke voorwaarde voor een duurzame arbeidsrelatie. Organisaties waar de kans van slagen van mensen met een lichte verstandelijke beperking het grootst zijn, zijn zogenoemde inclusieve organisaties (Stone en Colella 1996; Mor-Barak 1999; Findler et al. 2007; Samant et al. 2009; Irvine en Lupart 2008). Deze organisaties worden over het algemeen gekenmerkt door ruimte voor individuele verschillen, aandacht voor open communicatie, betrokkenheid van alle medewerkers bij de formele en informele organisatieprocessen en een coachende stijl van leidinggeven. Extra begeleiding die is afgestemd op de behoeften van mensen met een lichte verstandelijke beperking verhoogt het succes (cf. Lammerts en Dekker 2011; Smit et al. 2010; Woittiez et al. 2014). Deze begeleiding kan worden geboden door een collega, leidinggevende of jobcoach. Van belang is dat zij zorgvuldig zijn geselecteerd en zo nodig extra geschoold worden (Smit 2009) en dat zij niet alleen in de beginfase maar blijvend beschikbaar zijn om ondersteuning te verlenen. Waar mensen met enige afstand tot de arbeidsmarkt niet bij gebaat lijken te zijn, is een organisatiecultuur waarin zij worden ‘gepamperd’. Zij hebben meer profijt van een organisatiecultuur waarin ook aan de werkzaamheden die zij uitvoeren, eisen worden gesteld (Bosch et al. 2009). Voor een duurzame arbeidsrelatie is het verder belangrijk dat de baan mogelijkheden biedt tot ontwikkeling.⁶ Blijvende informatie over de financiële regelingen waar werkgevers aanspraak op kunnen maken draagt daarnaast bij aan een langdurige arbeidsrelatie. Een veelheid aan deze regelingen maakt het voor werkgevers vaak moeilijk door de bomen het bos te blijven zien (RWI 2011). Wanneer er minder hoge eisen worden gesteld aan het in aanmerking komen voor financiële regelingen (Smit 2009) en deze regelingen voor onbepaalde

⁶ Onderzoek leert dat het daar nu nog vaak aan ontbreekt (Van Horssen et al. 2010).

tijd zouden kunnen worden ingezet (Wissink et al. 2009) zou dat de duurzame inzetbaarheid ten goede komen.

6 Het begint al op school

Verhoging van de arbeidsparticipatie van de mensen met een lichte verstandelijke beperking vergt een grotere inzet en betrokkenheid van werkgevers en werknemers. Met specifiek arbeidsmarktbeleid, zoals in het voorgaande is beschreven, zou dit gerealiseerd kunnen worden. Ook al in een eerder stadium, nog voordat de arbeidsmarkt wordt betreden, zijn stappen te zetten die de arbeidsdeelname van mensen met een lichte verstandelijke beperking kunnen vergroten.

Het ontbreekt jongeren met een lichte verstandelijke beperking vaak aan een goed rolmodel. Veelal werken hun ouders of andere familieleden niet. Deze jongeren weten daarom vaak niet wat er van hen wordt verwacht op de arbeidsmarkt. Door hen via oefening al op zo jong mogelijke leeftijd vaardigheden bij te brengen die hen op de arbeidsmarkt van pas komen, vergroot dat hun kansen op inzetbaarheid (Van der Loos et al. 2014, Ecorys, 2014). Dat oefenen zou bijvoorbeeld kunnen op school.

Voor jongeren met een lichte verstandelijke beperking is het echter moeilijk zich staande te houden in het huidige onderwijs. Dat is namelijk grootschaliger en minder gestructureerd geworden. Bovendien wordt van leerlingen een grotere mate van zelfstandigheid verwacht. Vooral jongeren met een lichte verstandelijke beperking hebben hier moeite mee. Doordat de lat in het onderwijs steeds hoger is komen te liggen, vallen zij vaker zonder diploma uit. De huidige inrichting van het onderwijssysteem is niet erg gunstig voor jongeren met een lichte verstandelijke beperking omdat het steeds minder praktijkgericht is geworden. De nadruk op het aanleren van vaardigheden die direct toepasbaar zijn op de werkvloer is afgenomen. Juist jongeren met een verstandelijke beperking, voor wie het leren moeite kost, hebben het meest aan onderwijs waarmee zij zich vaardigheden eigen maken die hen direct op de werkvloer van pas zullen komen. Het verdient daarom aanbeveling het onderwijs voor deze groep jongeren kleinschaliger op te zetten en toe te spitsen op het aanleren van vaardigheden die toeleiding naar werk bieden.

In het leren van vaardigheden die direct op de werkvloer van pas komen, kunnen zorgverleners ook een rol spelen. Woittiez et al. (2014) melden dat jongeren met een lichte verstandelijke beperking die op school zijn uitgevallen en voortdurend zijn geweest op wat zij niet kunnen, met (financiële) hulp van een zorgverlener hun deelcertificaat lassen hebben kunnen halen. Er was inventiviteit voor nodig om dit initiatief op te zetten en uit te voeren. De huidige regelgeving ontmoedigt dergelijke initiatieven. Belangrijk bij het opzetten van dergelijke initiatieven is overigens wel dat zorgverleners mensen met een lichte verstandelijke beperking niet teveel uit handen nemen. Hulpverleners moeten geen taken en verantwoordelijkheden van hen overnemen, maar hen ondersteunen om zelfstandig werkzaamheden bij reguliere werkgevers uit te voeren. De hulpverlener zou als jobcoach

kunnen optreden. Deze coach die bij mensen met een lichte verstandelijke beperking zo'n belangrijke rol speelt op de werkvloer zou eigenlijk al binnen het reguliere onderwijs hulp en ondersteuning kunnen bieden door de overstap naar werk en zelfstandigheid te vergemakkelijken (Woittiez et al. 2014). Om dit lonend te maken, is het nodig financiële schotten tussen onderwijs, zorg en arbeid te slechten.

Aan het binnen hun mogelijkheden volwaardig mee laten doen aan de maatschappij van mensen met een lichte verstandelijke beperking zijn kosten verbonden. Zo dienen werkgevers te worden gecompenseerd voor de in verhouding tot het loon lagere productiviteit van werknemers met een beperking. Vanuit een breder perspectief bekeken kan deze 'investering' ook belangrijke maatschappelijke baten opleveren, zoals de sociale voordelen van minder vereenzaming, minder tweedeling, minder overlast en meer participatie.

Auteurs

Isolde Woittiez (e-mail: i.woittiez@scp.nl) en Lisa Putman (e-mail: l.putman@scp.nl) zijn werkzaam bij de afdeling Arbeid en Publieke Voorzieningen van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Referenties

- Bosch, L., T. Overmars-Marx, D. Ooms en W. Zwinkels, 2009, Wajongers en werkgevers: over omvang en omgang: In dienst treden van Wajongers en behoud van werk, Utrecht: Vilans.
- Duinkerken, G., P. Wesdorp en S. van der Woude, 2009, Tussen nieuw denken en nieuw doen: Verkenningen attitudes rond de Wajong, Zoetermeer: WhatWorks.
- ECORYS, 2014, Arbeidsparticipatie jongeren met licht verstandelijke beperkingen, Talenten zien, ontwikkelen en benutten door focus op werk en groei.
- Findler, L., L.H. Wind en M.M. Barak, 2007, The Challenge of Workforce Management in a Global Society – Modeling the Relationship Between Diversity, Inclusion, Organizational Culture, and Employee Well-Being, Job Satisfaction and Organizational Commitment, *Administration in Social Work*, vol. 31(3): 63-94.
- Hernandez, B., K. McDonald, M. Divilbiss, E. Horin, J. Velcoff en O. Donoso, 2008, Reflections from Employers on the Disabled Workforce: Focus Groups with Healthcare, Hospitality and Retail Administrators, *Journal of Employee Responsibilities and Right*, vol. 20(3): 157-164.
- Horssen, C.P. van, F.J.N. Nijhuis en L. Mallee, 2010, Meer werkplekken bij werkgevers: Literatuuronderzoek in het kader van de evaluatie en monitoring van de pilots, 'Werken naar vermogen', pilot 1, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Irvine, A. en J. Lupart, 2008, Into the workforce: Employers' perspectives on inclusion, *Developmental Disabilities Bulletin*, vol. 36(1-2): 225-250.
- Lammerts, R. en M. Stavenuiter, 2010, Wajongers op de werkvloer: inpassing en acceptatie van jonggehandicapten in bedrijven, Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.
- Lammerts, R. en F. Dekker, 2011, Wajongers op de werkvloer: Onderzoek naar ervaringen in 31 bedrijven, *Gids voor Personeelsmanagement*, vol. 90(4): 40-42.

- Loos, P. van der, Y. van den Berg en Y. Wever, 2014, Het moet kloppen, Bevorderende en belemmerende factoren voor arbeidsparticipatie van jongeren met een licht verstandelijke beperking, Amsterdam: UWV.
- Nijhuis, F.J.N., F.R.H. Zijlstra, G.M.C. van Ruitenbeek, M.J.G.P. Mulder en P.T.J.H. Nellissen, 2014, Eindrapportage Wajongproject, 'Een passende baan bij het Slotervaartziekenhuis', Maastricht: Universiteit Maastricht.
- Mor-Barak, M.E.M., 1999, Beyond Affirmative Action – Toward a Model of Diversity and Organizational Inclusion, *Administration in Social Work*, vol. 23(2): 47-68.
- Ruitenbeek, G.M.C. van, M.J.G.P. Mulder, F.R.H. Zijlstra, F.J.N. Nijhuis en H.P.G. Mulders, 2013, Een alternatieve benadering voor herontwerp van werk, Ervaringen met de methode Inclusief Herontwerp Werkprocessen, *Gedrag & Organisatie*, vol. 26(1): 104-122.
- RWI, 2011, Re-integratiemarktanalyse 2011. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.
- Samant, D., M. Soffer, B. Hernandez, M. Adya, J. Levy, O. Akinpelu en P. Blanck, 2009, Corporate Culture and Employment of People with Disabilities: Role of Social Workers and Service Provider Organizations, *Journal of Social Work in Disability & Rehabilitation*, vol. 8(3-4): 171-188.
- Siegert, J. en B. Cuelenaere, 2009, Overwegingen en gedrag van werkgevers bij aannamebeleid: Onderzoek naar overwegingen bij het aannemen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, Rotterdam: Ecorys.
- Smit, A., 2009, Sociaal en slim ondernemen: werken naar vermogen in reguliere bedrijven. Hoofddorp: TNO.
- Smit, A., C. Wevers, H. Kooij-de Bode en J. van der Wolk, 2010, Het verschil maken: Sociale innovatie in de schoonmaakbranche door de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, Hoofddorp: TNO.
- Stone, D.L. en A. Colella, 1996, A Model of Factors Affecting the Treatment of Disabled Individuals in Organizations, *The Academy of Management Review*, vol. 21(2): 352-401.
- Unger, D.D. en J. Kregel, 2003, Employers' knowledge and utilization of accommodations, *Work*, vol. 21(1): 5-15.
- Vlasblom, J.D., P. Echtelt en M. de Voogd-Hamelink, 2014, Vraag naar arbeid 2013, Opvattingen en gedrag van werkgevers ten aanzien van actuele arbeidsmarktthema's, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vos, E. de, en S. Andriessen, 2010, Handvatten voor werkgevers die Wajongers in dienst nemen en houden, Hoofddorp: TNO.
- Vries, S. de, C. van de Ven en T. Wilthagen, 2007, Aan de slag met diversiteit: Praktische tips voor hr-beleid, Hoofddorp: TNO.
- Wijk, E. van, P. Brouwer en A. Smit, 2012, Inclusieve arbeidsorganisaties, in: M. Versantvoort en P. van Echtelt (red.), 2014, Belemmerd aan het werk, p. 125-144. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wissink, C.E., L. Mallee en M. van Leer, 2009, Ervaringen van werkgevers met Wajongers: Onderzoek onder werkgevers naar de mogelijkheden voor verbetering van de arbeidsparticipatie van Wajongers, Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.
- Woittiez, I., L. Putman, E. Eggink en M. Ras, 2014, Zorg beter begrepen, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Intergenerationele risicodeling in collectieve en individuele pensioencontracten¹

Ed Westerhout, Jan Bonenkamp en Peter Broer

In het kader van de discussie over de Nederlandse pensioenen is een belangrijke vraag wat de meerwaarde is van intergenerationele risicodeling. De wetenschappelijke literatuur stelt dat deze risicodeling erg waardevol is. Een gemiddelde van de gerapporteerde welvaartswinsten komt in de buurt van de 5 procent consumptie-equivalenten. Dat wil zeggen, een collectieve pensioenregeling met risicodeling tussen generaties geeft ten opzichte van een vergelijkbaar individueel fonds evenveel welvaartswinst als een verhoging van de consumptie over de levenscyclus met 5 procent.

De bestaande literatuur is om twee redenen lastig naar de praktijk te vertalen. Allereerst berekenen veel studies de meerwaarde van risicodeling van optimale contracten. Dit zegt niet zoveel over de contracten die we in de praktijk observeren, aangezien die soms sterk van optimale contracten verschillen. Zo kennen contracten in de praktijk vaak slechts één beleidsinstrument, namelijk de mate van indexatie, maar kenmerkt het optimale contract zich door evenveel instrumenten als generaties. Daarnaast beperken bestaande studies zich in het algemeen tot die generaties die geen effect ondervinden van de overgang van het ene naar het andere pensioencontract. Dit artikel betreft daarentegen alle generaties in de welvaartsanalyse, dus ook de generaties die de gevolgen ondervinden van de overgang van het ene naar het andere pensioencontract. In dit artikel concluderen we dat min of meer realistische collectieve en individuele contracten ten opzichte van het optimale contract al snel tot een welvaartsverlies leiden. Deze uitkomst is niet zo verrassend, aangezien eerstgenoemde contracten veel minder beleidsinstrumenten ter beschikking hebben. In de vergelijking tussen min of meer realistische contracten presteren collectieve contracten in het algemeen iets beter dan individuele contracten. Wel is de welvaartswinst van risicodeling in praktijk kleiner dan tot nu toe gerapporteerd in de literatuur. Dit komt onder meer door het gebruik van relatief korte hersteltermijnen in combinatie met premiestabilisatie bij collectieve contracten in de praktijk. Onze analyse laat ook zien dat de welvaartswinst van risicodeling verder zou kunnen worden vergroot, vooral door de hersteltermijn te verlengen.

¹ Dit artikel is gebaseerd op het gelijknamige Netspar design paper dat vorig jaar is verschenen.

1 Inleiding

Het (aanvullende) pensioen is voor veel mensen een saaie en moeilijke materie. De pensioensector in Nederland is daarentegen een bron van dynamiek. Eerst is het beleid overgegaan van een vaste rekenrente op marktwaardering en heeft de eindloonsystematiek als dominante contractvorm plaatsgemaakt voor de middelloonsystematiek. Later heeft het beleid een traject van stapsgewijze verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd in gang gezet, heeft het de pensioengerechtigde leeftijd variabel gemaakt en heeft het het fiscaal gefaciliteerde ambitieniveau verlaagd. Onlangs is bovendien het toezichtskader vernieuwd en is de Nationale Pensioendialoog gevoerd, waarmee de staatssecretaris beoogt draagvlak te creëren voor een nieuwe hervorming van het pensioenstelsel.

In dat kader speelt de vraag hoe collectieve pensioenen zich verhouden tot individuele pensioenen. Welke van de twee komt het meest tegemoet aan de wensen van de deelnemers? In deze discussie spelen veel aspecten. Denk aan keuzevrijheid op het punt van deelname, wat betreft de uitvoerder en wat betreft het type regeling. Denk aan de kosten en baten van meer competitie tussen uitvoerders. De consequenties van collectieve pensioenregelingen voor de arbeidsmarkt zijn ook een belangrijk punt. Tot slot is een kernpunt of deelnemers voldoende geëquipeerd en gedisciplineerd zijn om voldoende te sparen en verstandig te beleggen. Zie Bovenberg et al. (2007) voor een gedetailleerde uitwerking.

Collectieve regelingen onderscheiden zich echter vooral van individuele regelingen op het punt van intergenerationele risicodeling, dat wil zeggen de verdeling over alle generaties die aan een pensioenfonds deelnemen (inclusief toekomstige generaties) van schokken die anders maar door één of enkele generaties zouden worden gedragen. Het beeld dat de wetenschappelijke literatuur op dit punt schetst is dat collectieve pensioenfondsden meer risicodeling mogelijk maken dan individuen op de markt of via individuele pensioenfondsden kunnen realiseren. De betekenis van deze risicodeling voor de welvaart van deelnemers is volgens dezelfde literatuur aanzienlijk: gemiddeld gaat het om zo'n 5 procent extra consumptie, met een maximum van zo'n 20 procent.

In dit artikel stellen we ons de vraag hoe dit beeld zich verhoudt tot de praktijk. De pensioenregelingen in de wetenschappelijke literatuur wijken immers op een aantal punten behoorlijk af van de regelingen zoals die in de praktijk voorkomen. Bovendien zijn de studies van pensioencontracten in de literatuur tot dusverre zelden integraal in de zin dat de consequenties voor alle generaties hierin worden betrokken.

Dit artikel gaat daarom uit van min of meer *realistische* pensioencontracten zoals die in de praktijk voorkomen. Dit zijn niet noodzakelijkerwijs *optimale* contracten, contracten waarop de meeste academische studies zich hebben gericht. In de tweede plaats betreft het paper in de vergelijking tussen collectieve en individuele contracten *alle* generaties, zowel de huidige als toekomstige deelnemers. Bestaande studies beperken zich vaak tot een afzonderlijke generatie

(zoals een nieuwe toetreders of een steady-state generatie) of kijken naar een deelpopulatie (alleen toekomstige generaties). Door alle generaties mee te nemen is het artikel in staat om een uitspraak te doen over de meerwaarde van een pensioencontract voor de hele samenleving.

Het artikel concludeert dat de welvaartswinst van risicodeling in de praktijk kleiner is dan tot nu toe gerapporteerd in wetenschappelijke studies. Dit komt door het gebruik van relatief korte hersteltermijnen in combinatie met het feit dat de pensioenpremie steeds minder wordt gebruikt als stuurinstrument voor de dekkingsgraad. Deze ontwikkeling heeft onder meer te maken met de vergrijzing van de bevolking, waardoor het steeds lastiger is geworden om risico's van ouderen over te hevelen naar jongeren (Bonenkamp et al. 2014). Een vergelijking tussen de individuele en collectieve contracten laat niettemin zien dat collectieve contracten in het algemeen iets beter presteren in termen van maatschappelijke welvaart. Daarnaast stelt het paper dat door met premies te sturen en een langere hersteltermijn te hanteren, een grotere welvaartswinst zou kunnen worden behaald.

Zoals bij elke analyse gelden ook bij de onze enkele voorbehouden. De eerste is dat we ons beperken tot intergenerationele risicodeling. Zoals gezegd, spelen er in de discussie collectief versus individueel veel meer aspecten.² Op basis van onze analyse alleen kan dus moeilijk een keuze tussen de twee organisatievormen worden gemaakt. Het tweede voorbehoud is dat de analyse zich, zoals veel academische papers, beperkt tot aandelenrendementrisico. In praktijk spelen er uiteraard veel meer risico's, zoals inflatierisico, renterisico, demografische risico's en loonrisico.³ Wat dat betreft is onze studie meer een eerste aanzet dan het finale antwoord.

De opbouw van dit artikel is als volgt. We geven in sectie 2 aan hoe de academische literatuur aankijkt tegen risicodeling tussen generaties. Sectie 3 bespreekt het model dat aan de berekeningen ten grondslag ligt. Sectie 4 bespreekt min of meer representatieve collectieve contracten en een tweetal dito individuele contracten en sectie 5 bespreekt de betekenis van premie- en indexatiebeleid. We eindigen in sectie 6 met enkele concluderende opmerkingen.

2 Intergenerationele risicodeling in de internationale literatuur

Er bestaat een omvangrijke internationale literatuur over de betekenis van risicodeling tussen generaties. Voor een uitgebreid overzicht, zie Beetsma en Romp (2014) of Bonenkamp et al. (2014). Studies die zich richten op risicodeling in kapitaalge-

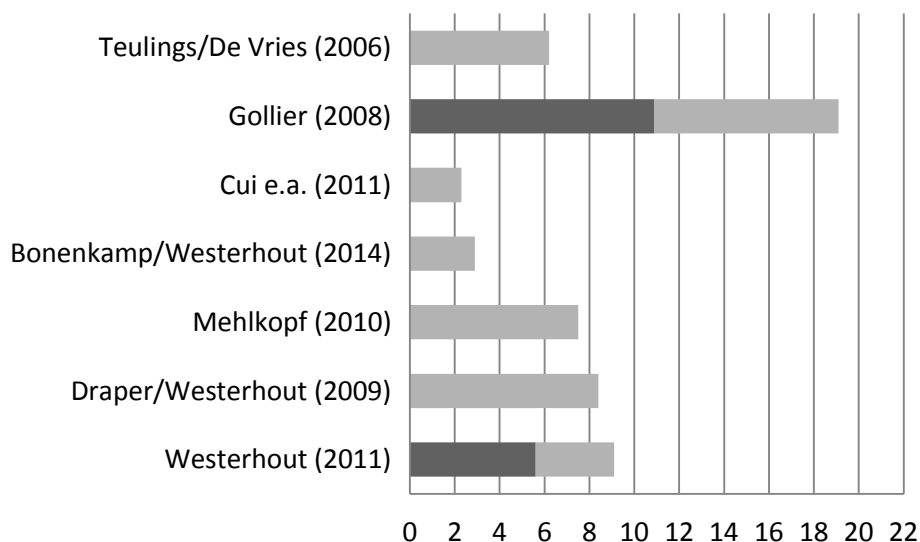
² Zie voor een goed overzicht van verschillende aspecten die in de discussie een rol spelen Boender et al. (2013).

³ Boelaars et al. (2014) bestudeert niet alleen aandelenrendementrisico, maar ook inflatierisico en renterisico. De studie maakt geen inschatting van de welvaartsconsequenties van verschillende pensioensystemen.

dekte collectieve pensioenregelingen⁴ en die de welvaartswinst van risicodeling kwantificeren, zijn er minder. Wat concluderen deze studies? Dat risicodeling een welvaartswinst oplevert tussen ruim 2 procent en bijna 20 procent extra consumptie. Dat de uitkomsten van de studies zo verschillen, heeft te maken met het feit dat ze verschillende modellen gebruiken en verschillende waarden voor modelparameters.

Tabel 1 illustreert de grootte van de verschillen tussen verschillende studies. Op de horizontale as van deze tabel staat de welvaartswinst van intergenerationele risicodeling in termen van consumptie: hoeveel procent extra consumptie over het hele leven zou een even groot voordeel opleveren als deelname aan een pensioenfonds met risicodeling tussen generaties? De inschatting van deze welvaartswinst loopt uiteen, van 2 à 3 procent toename van consumptie (Cui et al. 2011) tot bijna 20 procent (Gollier 2008);⁵ gemiddeld bedraagt de welvaartswinst zo'n 5 procent.⁶

Tabel 1: De welvaartswinst van intergenerationele risicodeling in de literatuur



Bron: Bonenkamp en Westerhout (2011).

Onze studie verschilt zoals gezegd in twee opzichten van bovenstaande studies. Allereerst richt onze studie zich op min of meer realistische pensioencontracten, niet noodzakelijk optimale contracten. Daarnaast worden, teneinde een totaal beeld te krijgen van de bijdrage van pensioencontracten aan de welvaart in de samenleving, alle generaties – huidige en toekomstige – meegenomen in de analyse.

⁴ Zie Teulings en De Vries (2006), Ball en Mankiw (2007), Bovenberg et al. (2007), Gollier (2008), Beetsma en Bovenberg (2009), Buccioli and Beetsma (2011), Bonenkamp en Westerhout (2014), Draper et al. (2015) en verder de referenties in Bonenkamp et al. (2014).

⁵ Het resultaat van Gollier (2008) is naar boven vertekend omdat in dit onderzoek de welvaartswinst uitsluitend aan de gepensioneerden en niet aan de werkenden wordt toebedeeld.

⁶ Voor een toelichting op de donkergrijze staafjes in tabel 1 zij verwezen naar het gelijknamige Netspar design paper.

In het kader van de huidige discussie in Nederland over de toekomst van het pensioenstelsel zijn er recent meer analyses verschenen die de meerwaarde van risicodeling in realistische contracten kwantificeren (ORTEC 2014; Chen et al. 2015). Deze studies laten aan de hand van de bandbreedte in het pensioenresultaat zien dat collectieve risicodeling de afruil tussen rendement en risico kan verzachten. Er wordt echter geen vertaling gemaakt wat dit betekent voor de welvaart van de samenleving, zoals onze studie doet.

3 Het model

Alle bestudeerde pensioencontracten worden uitgevoerd door pensioenfondsen die werken binnen hetzelfde model. Dit model onderscheidt behalve een pensioenfonds 65 verschillende generaties deelnemers. Deelnemers betreden de arbeidsmarkt wanneer ze 21 zijn, gaan met pensioen op 65-jarige leeftijd en worden 85 jaar oud. Deelnemers ontlenen welvaart aan consumptie in de verschillende fasen van hun levenscyclus; een hoge waarde voor de gemiddelde consumptie is goed voor de welvaart, een hoge waarde voor de variantie ervan is slecht voor de welvaart (risicoafkeer). Deze risicoafkeer, in de vorm van de coëfficiënt van relatieve risicoaversie, is onafhankelijk van de leeftijd van de deelnemer. Het arbeidsaanbod is volledig gegeven; het aantal uren dat per jaar wordt gewerkt en de pensioenleeftijd liggen beide vast. De assumptie is restrictief, maar goed verdedigbaar gegeven de focus van onze analyse op de rol van risicodeling. Financiële titels zijn er in twee soorten: risicodragende aandelen en risicovrije obligaties. Het rendement op aandelen volgt een verdeling die ongewijzigd is in de tijd; er is geen sprake van *mean reversion*. Inflatie komt in het model niet voor, dus het onderscheid nominaal versus reëel heeft hier geen betekenis. De coëfficiënt die de risicoaversie uitdrukt stellen we op 5, de rente op 2 procent en de aandelenrisicopremie op 4 procent.⁷ Er is geen arbeidsproductiviteitsgroei noch bevolkingsgroei, dus de economie blijft van jaar op jaar even groot. Het model kenmerkt zich door gesloten-vormuitdrukkingen voor consumptie, besparingen en investeringen, hetgeen de analyse sterk vergemakkelijkt. De prijs hiervoor is dat enkele restrictieve veronderstellingen moeten worden gemaakt zoals een constante verdeling voor het aandelenrendement.

In ons model hebben deelnemers zelf geen toegang tot de kapitaalmarkt, maar participeren ze verplicht in een pensioenfonds. Dit pensioenfonds bepaalt de hoogte van de premie en van de pensioenuitkering en daarmee de consumptiemogelijkheden van deelnemers in de werkfase en de pensioenfase van hun leven. Het pensioenfonds bepaalt ook hoe het financiële vermogen wordt verdeeld over aandelen en obligaties.

Ons basismodel is dat van een optimaal individueel stelsel (voortaan aangeduid: optimaal contract), gelijk aan het model in Merton (1969) en

⁷ In Bonenkamp et al. (2015) zijn ook enkele gevoeligheidsvarianten opgenomen.

Samuelson (1969). In dit geval wordt elke generatie vertegenwoordigd door een eigen pensioenfonds en maximaliseert dit pensioenfonds enkel het intertemporele nut dat deze generatie ontleent aan haar consumptie. Voor dit individuele stelsel is onze modelopzet wat gekunsteld; pensioenfondsen doen immers precies datgene wat huishoudens zelf hadden gedaan als ze volledige toegang tot de kapitaalmarkt hadden gehad. In geval van collectieve contracten heeft de gekozen modelopzet echter wel betekenis. Immers, huishoudens kunnen hoge premies niet compenseren door hun vrije besparingen te verminderen. Toch kiezen we voor deze veronderstelling. Ze vereenvoudigt de analyse aanzienlijk, is empirisch goed verdedigbaar (voor de rol van particuliere besparingen en pensioenbesparingen zie Lukkezen en Elbourne 2015) en, gezien de analyse van Beetsma et al. (2015), mogelijk niet erg relevant voor de uitkomsten.

Het verloop van de consumptie over de levenscyclus wordt sterk bepaald door de tijdsvoorkeurvoet. We hebben de tijdsvoorkeurvoet een dusdanige waarde gegeven dat de mediane consumptie volledig vlak is over de levenscyclus in het optimale contract.

4 Collectieve en individuele contracten

Welk welvaartsbegrip hanteren we in deze studie? We zijn geïnteresseerd in de bijdrage van een pensioencontract aan de efficiëntie, zeg maar de welvaart van de samenleving als geheel. Efficiëntie is een breder begrip dan dat van gemiddeld rendement (de verhouding tussen ingelegde premie en uitgekeerd pensioen). Efficiëntie omvat ook de variabiliteit van zowel pensioenen als premies. De nadruk op efficiëntie voor de samenleving betekent dat we niet alleen kijken naar de effecten op jonge en oude generaties, maar ook naar die op toekomstige generaties.

De centrale maatstaf voor welvaart van de samenleving is de geaggregeerde equivalente variatie. Het discussion paper dat aan dit artikel ten grondslag ligt (Westerhout et al. 2014) zet uiteen hoe we deze precies berekenen. Deze maatstaf is gepopulariseerd door Auerbach en Kotlikoff (1987) in hun analyse van belastinghervormingen. Kort gezegd, drukt een equivalente variatie het inkomen uit dat een individu in situatie A extra zou moeten krijgen om op hetzelfde welvaartsniveau te komen als in situatie B. Is dit een positief bedrag, dan verkiest dit individu situatie B boven A. Is het bedrag echter negatief, dan is het net andersom (A liever dan B). Individuele equivalente variaties zijn optelbaar voor alle huidige en toekomstige generaties samen: is die som positief, dan geldt ook dat de maatschappij als geheel situatie B preferereert boven A. Situatie A is dus de benchmark. In deze studie is dat het optimale contract dat we bespraken in de vorige sectie. We beoordelen nu een willekeurig contract door het optimale contract te vervangen door het te bestuderen contract en de effecten hiervan na te gaan voor alle generaties, d.w.z. de deelnemende generaties en de latere generaties.

In het vervolg van deze sectie bespreken we de welvaartseffecten van enkele pensioencontracten op zowel het collectieve als het individuele niveau. We starten met de collectieve contracten.

4.1 Het standaard collectieve contract

De collectieve pensioencontracten differentiëren niet per generatie, maar gebruiken een uniforme premie- en indexatiestaffel. De twee staffels zijn gebaseerd op de feitelijke dekkingsgraad in afwijking van een normdekkingsgraad van 100 procent. Vanwege het ontbreken van inflatie in onze analyse is dit zowel een nominale als een reële dekkingsgraad.⁸

De dekkingsgraad is zoals gebruikelijk gedefinieerd als financieel vermogen gedeeld door opgebouwde verplichtingen. De jaarlijkse opbouw is gelijk aan een vast opbouwpercentage vermenigvuldigd met het met arbeid verdiende looninkomen. De pensioencontracten verdelen het aanwezige financiële vermogen volgens een vaste verdeelsleutel over risicodragende aandelen en risicovrije obligaties.

We onderscheiden diverse collectieve pensioencontracten. Als standaard collectief pensioencontract fungeert een contract dat lijkt op het huidige contract voor aanvullende pensioenen in Nederland. Dit kenmerkt zich allereerst door een vaste pensioenpremie. Hoewel de pensioenpremie bij enkele fondsen de laatste jaren is gewijzigd, willen we toch aanhaken bij het Pensioenakkoord waarin premiëstabilisatie als streven wordt geformuleerd. Daarnaast kent het standaard collectief pensioencontract een inhaaltermijn voor financiële schokken van tien jaar.^{9,10} Van het vermogen van het pensioenfonds wordt de helft in aandelen geïnvesteerd en de andere helft in obligaties. Het jaarlijkse opbouwpercentage bedraagt 1,2 procent. Dit is vergeleken met het opbouwpercentage in de praktijk wat laag, wat voor een deel verklaard wordt uit het ontbreken van loongroei in ons model. We hebben het opbouwpercentage dusdanig gekozen dat de mediane consumptie op het moment van pensionering niet verandert. Dit principe sluit het beste aan bij het in de literatuur gebruikelijke idee van *consumption smoothing* en zorgt voor een goede onderlinge vergelijkbaarheid van de diverse contracten. De doorsneesystematiek – wel onderdeel van de collectieve contracten, maar niet van de individuele contracten, belemmert de vergelijkbaarheid.

⁸ Omdat we de gehele transitie van het optimale contract naar het collectieve contract meenemen in onze analyse en dus ook de omzetting van individuele vermogens naar individuele aanspraken in het collectieve fonds, is de initiële dekkingsgraad per definitie gelijk aan 100%.

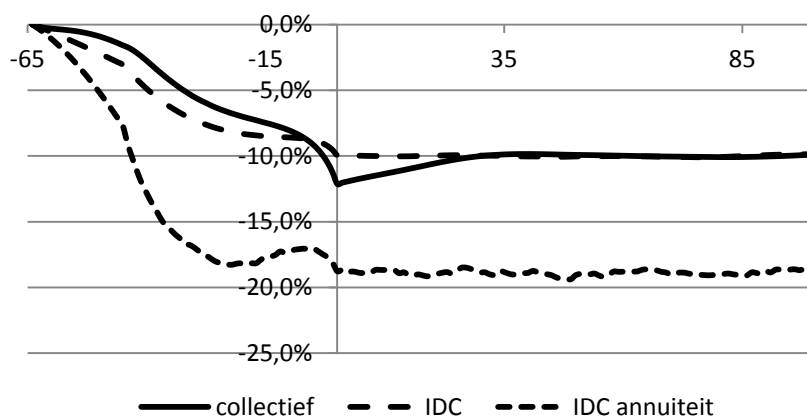
⁹ We sluiten aan bij de gebruikelijke formulering. Een betere formulering zou zijn dat jaarlijks 10 procent van het dekkingstekort wordt ingehaald.

¹⁰ Met een lineaire staffel valt in het algemeen niet uit te sluiten dat de dekkingsgraad van het pensioenfonds in een extreem scenario op een onrealistisch hoge of lage waarde uitkomt (Chen et al. 2015). In onze simulaties met een aanpassingsfactor van 10 procent speelt dit probleem geen rol en convergeert de dekkingsgraad naar een stationaire verdeling. De veronderstelling van een constante normale verdeling voor het aandelenrendement kan hierbij ook een rol spelen. Bij een verdeling welke met een bepaalde kans financiële crises toestaat zoals in Broer et al. (2010) zou de kans op een explosief scenario groter zijn.

We illustreren het standaard collectieve pensioencontract aan de hand van figuur 1 en 2. Figuur 1 schetst de equivalente variaties voor diverse generaties van introductie van dit pensioencontract. De equivalente variaties zijn voor alle generaties negatief. Dit duidt erop dat deze generaties beter af zijn bij een optimaal (individueel) pensioencontract dan bij dit collectieve pensioencontract. Hoe is dit te verklaren? Het collectieve pensioencontract maakt immers risicodeling mogelijk met niet-overlappende generaties? De reden ligt in de risicospreiding over de levenscyclus. Het optimale contract verdeelt risico's optimaal over de levenscyclus. In geval van een slecht aandelenrendement worden premies verhoogd en pensioenen neerwaarts bijgesteld. In lijn met gangbare individuele en collectieve contracten zoals we die in de praktijk zien, past ons standaard collectieve contract echter de premie niet aan en legt de last van de aanpassing volledig bij de pensioenen.¹¹

De welvaartsvergelijking tussen het optimale contract en het standaard collectieve contract roept de vraag op of een vaste premie wel verstandig is (zie ook sectie 5). Deelnemers de mogelijkheid geven om extra bij te storten als het tegenzit of minder in te leggen als het goed gaat, kan een belangrijk instrument zijn om schokken gelijkmatig over de levensloop te spreiden. Een dergelijk individueel premiestuur past overigens ook goed in collectieve contracten.¹²

Figuur 1: Welvaartseffecten van standaard collectieve stelsel, individueel DC stelsel en individueel DC stelsel met annuïteit



x-as: geboortejaar generatie ten opzichte van het jaar van introductie van het pensioenstelsel.

y-as: equivalente variatie van generatie met desbetreffende geboortejaar corresponderend met standaard collectieve stelsel, individueel DC stelsel en individueel DC stelsel met annuïteit.

¹¹ Naar de mate waarin collectieve pensioenregelingen in praktijk wel de premie variëren, geeft onze analyse een vertekening. In sectie 5 analyseren we de effecten van het gebruik van de premie als sturingsinstrument.

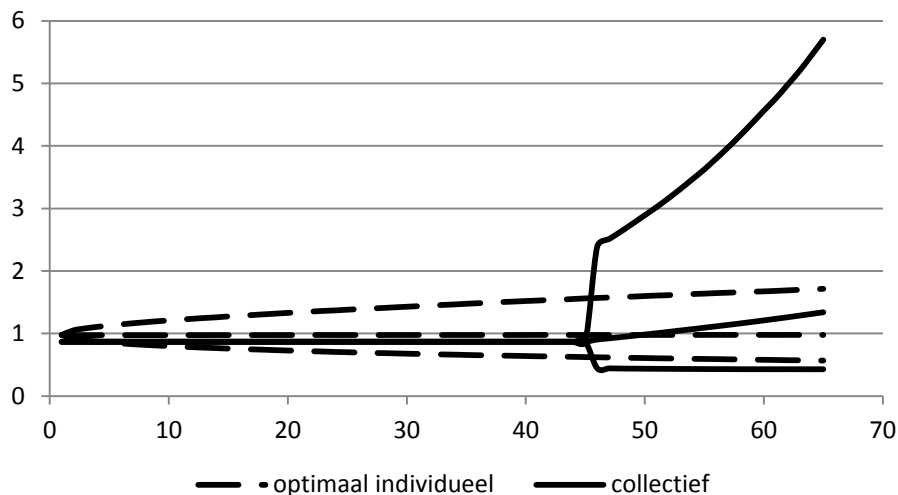
¹² Voor het individuele premiestuur in collectieve contracten is het wel belangrijk dat pensioenpremies op individueel niveau actuariael fair zijn. Ook zal bij extra storten rekening gehouden moeten worden met een eventuele buffer.

Figuur 2 brengt het belang van individuele premiestuur op een andere wijze in beeld. Het laat de verdeling van consumptie over de levenscyclus zien. Het doet dat voor een steady-state generatie, een generatie die pas wordt geboren na introductie van het collectieve pensioencontract en waarvoor de verdeling van consumptie volledig geconvergeerd is. De verdeling van consumptie in het optimale stelsel, weergegeven door stippellijnen, is symmetrisch rondom een horizontale lijn. De mediane consumptie verandert dus niet over de levenscyclus. Dit hebben we bewust zo ingezet (zie hierboven). Het risico op een hogere of lagere consumptie groeit met de leeftijd, wat onder meer te maken heeft met het gegeven dat het optimale stelsel ook op hogere leeftijd in aandelen investeert.

Het consumptieprofiel onder het collectieve stelsel is vanwege een vaste premie volledig vlak in de werkende fase van de levenscyclus (21 tot 65 jaar). Daarna is sprake van variatie in uitkomsten. Dit reflecteert het risico dat volledig in de pensioenfase van de levenscyclus moet worden geabsorbeerd. De variatie in uitkomsten is veel groter dan bij het optimale contract, welk de risico's beter over jongere en oudere leeftijden verdeelt.

Anders dan in het optimale contract, neemt de mediane consumptie tijdens pensionering geleidelijk toe in het collectieve contract. Dat komt doordat de pensioenverplichtingen en de pensioenpremie zijn gebaseerd op de risicovrije rente terwijl het feitelijke rendement op het vermogen naar verwachting hoger zal liggen (omdat het fonds ook deels in aandelen belegt). Het verwachte overrendement is dus beschikbaar om terug te sluizen naar de deelnemers in de vorm van hogere pensioenaanspraken.

Figuur 2: Verdeling van consumptie in de vorm van 5, 50 en 95 procent kwantielen onder het optimale stelsel en het standaard collectieve stelsel



x-as: aantal jaren na het jaar van introductie van het pensioenstelsel.

y-as: 5, 50 en 95 procent kwantielen van de verdeling van de geaggregeerde consumptie in dat jaar, corresponderend met het optimale stelsel en het standaard collectieve stelsel.

In termen van geaggregeerde equivalente variatie is sprake van een welvaartsverlies van 8,4 procent van het totale vermogen. Dat is fors, maar begrijpelijk tegen de achtergrond van twee aspecten: i) het collectieve contract zoals geschetst kan mogelijk nog worden verbeterd, zowel wat betreft het veronderstelde premiebeleid als het veronderstelde indexatiebeleid; ii) er is veel voor te zeggen om het meer realistische collectieve contract te vergelijken met een meer realistisch individueel contract in plaats van een optimaal individueel contract.

4.2 Het individuele DC contract

De bovenstaande analyse van het (standaard) collectieve contract maakt duidelijk dat een groot deel van de baten van collectieve risicodeling verdwijnt als premie- en uitkeringsbeleid niet optimaal worden vormgegeven. Een vergelijking met het optimale contract is daarom niet geheel logisch, aangezien dat contract onbepaald de premie laat variëren, terwijl dat in praktijk steeds minder het geval is. Het lijkt dan logischer om een individueel contract met vaste premie als vergelijkingsbasis te nemen. We duiden dit contract aan als individueel DC contract.¹³

Hoe verhoudt een individueel DC contract zich met het optimale contract? Dat is in de premiestelling: een individueel DC contract hanteert een vaste premie die niet reageert op variaties in beleggingsuitkomsten. Figuur 1 toont de equivalente variaties van invoering van een dergelijk individueel DC contract (onderbroken lijn). Ook nu zijn alle equivalente variaties negatief, net als in het collectieve contract. Dit geeft aan dat het individuele DC contract welvaartsverlagend is ten opzichte van het optimale contract. De reden is dat het individuele DC contract, vergeleken met het optimale contract, minder risicodeling toepast: de werkende fase van het leven wordt volledig buiten de risicodeling gehouden.

De geaggregeerde equivalente variatie bedraagt -8,6 procent van het totale vermogen. Vergelijken we het collectieve contract met het individuele DC contract, dan resulteert dus een welvaartswinst voor het collectieve contract van 0,2 procent van het totale vermogen.¹⁴

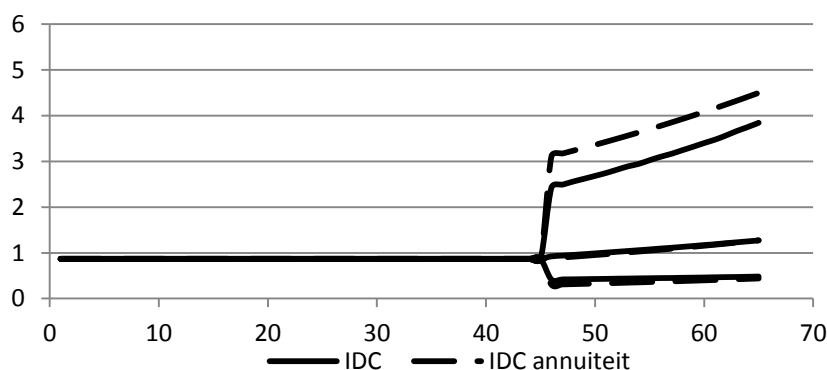
Figuur 3 laat de verdeling van consumptie over de levenscyclus zien. Ook dit vertoont veel gelijkenis met het collectieve contract: een vaste consumptie gedurende de actieve fase van de levenscyclus en een relatief grote variatie in consumptie-uitkomsten in de pensioenfase. Ook nu stijgt de mediane consumptie in de pensioenfase. Anders dan bij het collectieve contract, waar dit volgt uit de discontovoet die bij de vaststelling van de premie wordt gehanteerd, hebben we dit

¹³ Merk op dat dit in het kader van deze analyse een logische term is, maar in de praktijk het begrip individueel DC voor uiteenlopende contractvormen wordt gebruikt.

¹⁴ Twee opmerkingen zijn van belang bij de interpretatie van dit cijfer. Allereerst is de hier gerapporteerde welvaartswinst iets lager dan de inschatting in Van Ewijk et al. (2014). Het verschil wordt vooral verklaard doordat in het onderhavige artikel niet is gecorrigeerd voor de doorsneesystematiek. Daarnaast zijn alle welvaartseffecten in het onderhavige artikel uitgedrukt in termen van consumptie over de hele levensloop. Zouden ze worden uitgedrukt in termen van het aanvullend pensioen, dan zouden ze ongeveer een factor 7-8 groter zijn.

bewust zo ingesteld teneinde het collectieve contract en het individuele DC contract zoveel mogelijk vergelijkbaar te krijgen. Verder hebben we om het individuele DC contract goed te kunnen vergelijken met het collectieve contract, de beleggingsmix in het individuele DC contract dusdanig vormgegeven dat het mediane pensioen in dit contract hetzelfde is als die in het collectieve contract.

Figuur 3: Verdeling van consumptie in de vorm van 5, 50 en 95 procent kwantielen onder het individuele DC stelsel en het individuele DC stelsel met annuïteit



x-as: aantal jaren na het jaar van introductie van het pensioenstelsel.

y-as: 5, 50 en 95 procent kwantielen van de verdeling van de geaggregeerde consumptie in dat jaar, corresponderend met het individuele DC stelsel en het individuele DC stelsel met annuïteit.

4.3 Het individuele DC contract met annuïteit

Men kan beargumenteren dat ook het individuele DC stelsel niet de ideale vergelijkingsmaatstaf is. De in Nederland gebruikelijke DC contracten zijn immers verplicht om het op 65-jarige leeftijd opgebouwde vermogen in de vorm van annuïteiten uit te keren.¹⁵ Ofwel, de pensioenen variëren niet op basis van beleggingsuitkomsten en het DC fonds zal op 65-jarige leeftijd haar aandeleninvesteringen moeten omzetten in obligaties om dit mogelijk te maken. Deze omzetting in annuïteiten is welvaartsverlagend. Ze is inconsistent met de veronderstelde risicovoorkeuren van de deelnemers en staat het pensioenfonds niet toe om de aandelenrisicopremie te exploiteren. Gegeven de ambitie om de mediane consumptie op 65-jarige leeftijd onveranderd te laten, zal het fonds dan ook meer in aandelen moeten beleggen in de actieve fase van de levenscyclus. Overigens is in het individuele DC stelsel met annuïteit sprake van een klimannuïteit, d.w.z. een annuïteit die groeit met het ouder worden van de pensioengerechtigde, met een vergelijkbaar patroon als welke we zien in het collectieve stelsel en het individuele DC stelsel. Ook nu hebben we dit bewust opgelegd omwille van een goede vergelijkbaarheid tussen de individuele en collectieve contracten. Het laat echter

¹⁵ Er is wetgeving in de maak die het aanbieders van beschikbare premiereregelingen mogelijk maakt aandelenrisico te nemen gedurende de uitkeringsfase.

onverlet dat schokken in aandelenrendement in de pensioenfase geen invloed kunnen uitoefenen op het verloop van de consumptie.

Figuur 1 laat de effecten zien op de equivalente variaties van een dergelijk individueel DC stelsel met annuïteit. Wederom zijn alle equivalente variaties negatief. De equivalente variaties zijn echter voor alle generaties fors negatiever dan bij het collectieve stelsel. De geaggregeerde equivalente variatie van het individuele DC fonds met verplichte omzetting in annuïteiten is -17,1 procent van het totale vermogen. Wanneer we het collectieve pensioencontract vergelijken met dit individuele DC fonds met verplichte omzetting in annuïteiten, dan komen we op een positief welvaartseffect voor het collectieve contract van 8,7 procent.

Figuur 3 toont de effecten van het individuele DC stelsel met annuïteit op de verdeling van consumptie over de levenscyclus. Het stelsel scoort slechter dan het individuele DC stelsel zonder annuïteit, wat te zien is aan de grotere variabiliteit van consumptie-uitkomsten van het DC stelsel met annuïteit in de pensioenfase.

Tabel 2 vat de resultaten samen. Het presenteert de geaggregeerde equivalente variaties van enkele pensioencontracten. In de bovenste regel worden deze, zoals we tot nu toe steeds hebben gedaan, afgezet tegen het optimale pensioencontract. In de onderste regel worden de contracten afgezet tegen het individuele DC contract.

Tabel 2: Geaggregeerde equivalente variatie van diverse pensioencontracten t.o.v. het optimale contract en t.o.v. het IDC contract

AEV (in % totale vermogen)	CDC	IDC	IDCA	CDC, alt. premiebeleid	CDC, alt. indexatiebeleid
t.o.v. optimale contract	-8,4	-8,6	-17,1	-6,1	-7,4
t.o.v. IDC	0,2	-	-8,5	2,5	1,2

AEV: geaggregeerde equivalente variatie.

CDC: collectief DC contract.

IDC: individueel DC contract.

IDCA: individueel DC contract met variabele annuïteit.

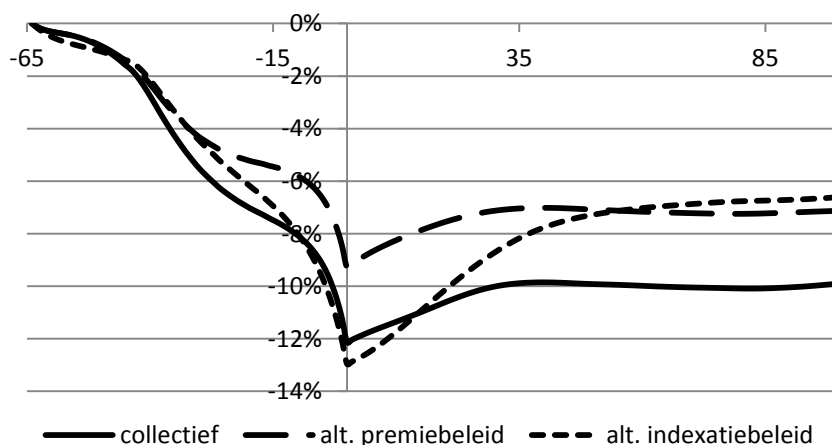
5 Effecten van premie- en indexatiebeleid

Zoals gezegd kan het min of meer realistische collectieve pensioencontract mogelijk op twee punten worden verbeterd: het veronderstelde premiebeleid en het veronderstelde indexatiebeleid. In deze sectie onderzoeken we wat beleidsalternatieven op deze twee punten betekenen voor het welvaartseffect van het collectieve contract.

We beginnen met de premiestaffel. In het standaard collectieve contract is sprake van premiestabilisatie; eigenlijk is er geen staffel. In de variant *alternatief premiebeleid* voeren we een staffel in met een coëfficiënt van 0,1. Dat wil zeggen dat een dekkingstekort van 10 procent tot een verhoging van de pensioenpremie met 1 procentpunt leidt. Figuur 4 laat de consequenties zien voor de equivalente variaties van verschillende generaties. Figuur 5 brengt de consequenties voor de verdeling van consumptie over de levenscyclus in beeld. In de actieve fase is

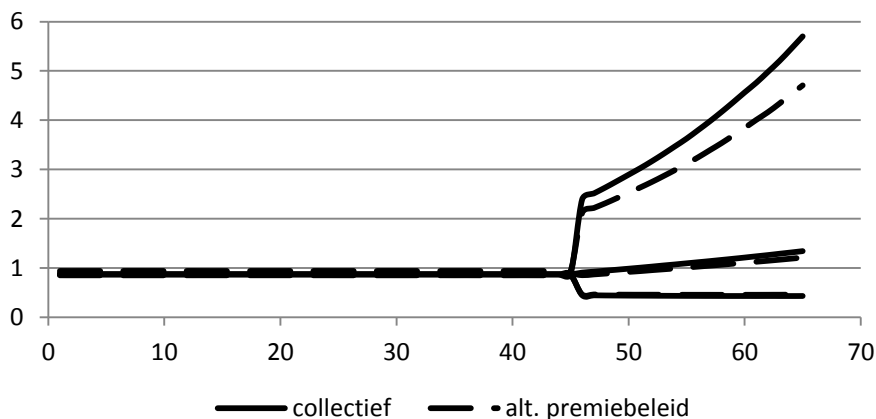
consumptie volatieler. In de uitkeringsfase geldt het tegenovergestelde. De impact op de welvaart, afgemeten aan de geaggregeerde equivalente variatie, is fors: deze verbetert met 2,3 procent van het totale vermogen.

Figuur 4: Welvaartseffecten van standaard collectief stelsel, collectief stelsel met alternatief premiebeleid en collectief stelsel met alternatief indexatiebeleid



x-as: geboortjaar generatie ten opzichte van het jaar van introductie van het pensioenstelsel.
y-as: equivalente variatie van generatie met desbetreffende geboortjaar corresponderend met standaard collectieve stelsel, collectief stelsel met alternatief premiebeleid en collectief stelsel met alternatief indexatiebeleid.

Figuur 5: Verdeling van consumptie in de vorm van 5, 50 en 95 procent kwantielen onder het standaard collectieve stelsel en het collectieve stelsel met alternatief premiebeleid

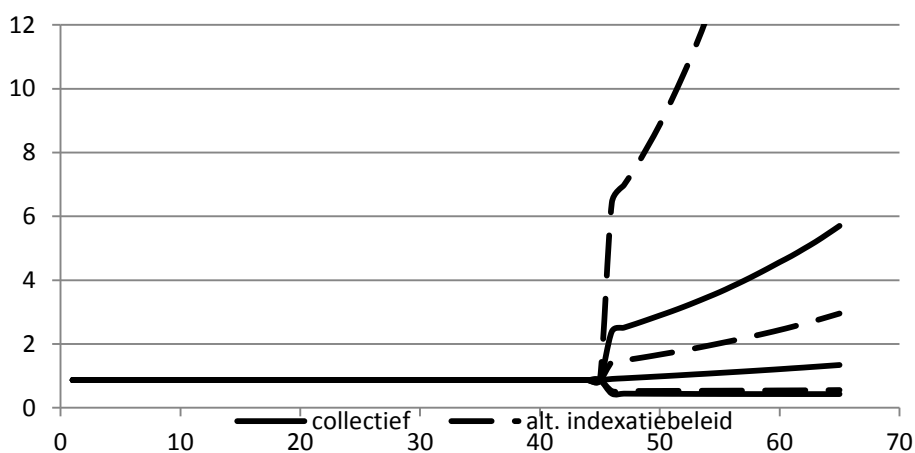


x-as: aantal jaren na het jaar van introductie van het pensioenstelsel.
y-as: 5, 50 en 95 procent kwantielen van de verdeling van de geaggregeerde consumptie in dat jaar, corresponderend met het standaard collectieve stelsel en het collectieve stelsel met alternatief premiebeleid.

De variant *alternatief indexatiebeleid* laat het effect zien van een andere inhaaltermijn. In het standaard collectieve pensioencontract is sprake van een coëfficiënt van 0,1. Dat wil zeggen dat een dekkingstekort van 10 procent tot een korting op de indexatie van pensioenen leidt met 1 procentpunt. Dit komt neer op een inhaaltermijn van 10 jaar.¹⁶ Bij alternatief indexatiebeleid wordt de jaarlijkse aanpassing gehalveerd naar 5 procent, hetgeen neerkomt op een verdubbeling van de inhaaltermijn naar 20 jaar.

Figuur 4 laat zien dat de equivalente variaties wederom verbeteren, zij het wat minder uitgesproken dan in de variant met alternatief premiebeleid. De impact op de welvaart van de samenleving is nu wat meer bescheiden: de geaggregeerde equivalente variatie verbetert met 1,0 procentpunt. Figuur 6 toont de verdeling van de consumptie onder het standaard collectieve stelsel en het collectieve stelsel met alternatief indexatiebeleid. Een langere hersteltermijn betekent dat er meer risico én rendement wordt doorgeschoven van oudere generaties naar toekomstige generaties. Dat verklaart waarom de bandbreedte van het pensioenresultaat van de steady-state generatie is toegenomen.

Figuur 6: Verdeling van consumptie in de vorm van 5, 50 en 95 procent kwantielen onder het standaard collectieve stelsel en het collectieve stelsel met alternatief indexatiebeleid



x-as: aantal jaren na het jaar van introductie van het pensioenstelsel.

y-as: 5, 50 en 95 procent kwantielen van de verdeling van de geaggregeerde consumptie in dat jaar, corresponderend met het standaard collectieve stelsel en het collectieve stelsel met alternatief indexatiebeleid.

¹⁶ Zie voetnoot 6.

6 Conclusies

Risicodeling tussen generaties wordt als een van de verworvenheden van collectieve pensioenregelingen beschouwd. De academische literatuur rapporteert dat deze vorm van risicodeling significant bijdraagt aan de welvaart van deelnemers. Dit artikel focust op de deling van aandelenrendementsrisico's. Het laat zien dat bestaande berekeningen in het algemeen een overschatting betekenen van de welvaartswinst die in de praktijk wordt behaald. De redenen zijn dat bestaande studies i) in het algemeen optimale contracten modelleren in plaats van feitelijke contracten en ii) voorbijgaan aan mogelijke transitie-effecten.

Ons paper laat niettemin zien dat collectieve contracten zoals we die in de praktijk zien in het algemeen iets beter presteren dan individuele contracten. Wel is dit resultaat sterk afhankelijk van wat met elkaar wordt vergeleken. Het maakt bijvoorbeeld een groot verschil of een collectief contract wordt vergeleken met een IDC contract met de mogelijkheid tot beleggen gedurende de uitkeringsfase of met een IDC contract met vaste annuïteiten.

Los van deze discussie laat ons paper de meerwaarde van een variabele premie en van een lange hersteltermijn zien. Hieruit volgt nog niet direct een pleidooi om de premies te laten mee-ademen met de kapitaalmarkt. Mutaties in het premietarief hebben ook consequenties voor de arbeidsmarkt, effecten die in deze analyse buiten beschouwing zijn gelaten (Bonenkamp en Westerhout 2014; Romp 2013). Dit argument speelt minder bij een verlenging van de hersteltermijn. Dit ondersteunt de gedachte dat collectieve regelingen gebaat zijn bij een lange hersteltermijn.

Auteurs

Ed Westerhout (e-mail: e.w.m.t.westerhout@cpb.nl) is verbonden aan de UvA en het CPB. Jan Bonenkamp (e-mail: jan.bonenkamp@apg-am.nl) is werkzaam bij APG. Peter Broer (e-mail: peter.broer@gmail.com) was tot zijn pensioen werkzaam op het CPB. De auteurs zijn allen verbonden aan Netspar. Ze danken Albert van der Horst, Marcel Lever en twee referenten voor opmerkingen bij een eerdere versie van dit artikel.

Referenties

- Auerbach, Alan en Laurence Kotlikoff, 1987, *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge University Press.
- Ball, Laurence en Gregory Mankiw, 2007, Intergenerational risk sharing in the spirit of Arrow, Debreu and Rawls, with applications to social security design, *Journal of Political Economy*, vol. 115: 523-47.
- Beetsma, Roel en Lans Bovenberg, 2009, Pensions and intergenerational risk-sharing in general equilibrium, *Economica*, vol. 76: 364-86.
- Beetsma, Roel en Ward Romp, 2014, Intergenerationele risicodeling en collectiviteit, in Lans Bovenberg, Casper van Ewijk en Theo Nijman (eds), *Toekomst voor aanvullende*

- pensioenen, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, Amsterdam, pp. 131-155.
- Beetsma, Roel, Ward Romp en Siert Jan Vos, 2013, Intergenerational risk sharing, pensions and endogenous labour supply in general equilibrium, *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 115: 141-54.
- Boelaars, Ilja, RYanne Cox, Marcel Lever en Roel Mehlkopf, 2014, What is the value of “collective” in collective DC?, Netspar Discussion Paper 11/2014-089.
- Boender, Guus, Lans Bovenberg, Dirk Broeders, Peter Gortzak, Theo Kocken, Theo Nijman en Jan Tamerus, 2013, Gedeelde uitgangspunten en dilemma's bij het ontwerp van nieuwe pensioencontracten en het bijbehorende FTK, Netspar Occasional Paper.
- Bonenkamp, Jan, Peter Broer en Ed Westerhout, 2015, Intergenerationele risicodeling in collectieve en individuele pensioencontracten, Netspar Design Paper 42, Tilburg.
- Bonenkamp, Jan, Lex Meijdam, Eduard Ponds en Ed Westerhout, 2014, Reinventing intergenerational risk sharing, Netspar Panel Paper 40, Tilburg.
- Bonenkamp, Jan en Ed Westerhout, 2011, Pensioenen na de grote recessie: einde intergenerationale risicodeling?, *TPEdigitaal*, vol. 5(2): 83-99.
- Bonenkamp, Jan en Ed Westerhout, 2014, Intergenerational risk sharing and endogenous labour supply within funded pension schemes, *Economica*, vol. 81: 566-92.
- Bouwman, Kees en Theo Kocken, 2014, Marktrisico-delend versus individueel pensioen – Replicatie van een collectief FTK-pensioen, Working paper, Cardano; <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=136146>.
- Bovenberg, Lans, Ralph Koijen, Theo Nijman en Coen Teulings, 2007, Saving and investing over the life cycle and the role of collective pension funds, *De Economist*, vol. 155: 347-415.
- Broer, Peter, Thijs Knaap en Ed Westerhout, 2010, Risk Factors in Pension Returns, Netspar Panel Paper 21, Tilburg.
- Buccioli, Alessandro en Roel Beetsma, 2011, Consequences for welfare and pension buffers under alternative methods of discounting future pensions, *Journal of Pension Economics and Finance*, vol. 10: 389-415.
- Chen, Zhiqiang, Jurre de Haan en Eduard Ponds, 2014, De kwantitatieve waarde van risicodeling binnen pensioenfondsen, *TPEdigitaal*, vol. 9(1): 21-33.
- Chen, Damiaan H.J., Roel M.W.J. Beetsma, Eduard H.M. Ponds en Ward E. Romp, 2015, Intergenerational risk-sharing through funded pensions and public debt, *Journal of Pension Economics and Finance*, FirstView: 1-33.
- CPB, 2012, Marcel Lever, Roel Mehlkopf en Casper van Ewijk, Generatie-effecten Pensioenakkoord, CPB Notitie, Den Haag.
- Cui, Jiajia, Frank de Jong en Eduard Ponds, 2011, Intergenerational risk sharing within funded pension schemes, *Journal of Pension Economics and Finance*, vol. 10: 1-29.
- Draper, Nick, Ed Westerhout en André Nibbelink, 2015, Defined Benefit Pension Schemes: A Welfare Analysis of Risk Sharing and Labour Market Distortions, *Journal of Pension Economics and Finance*, te verschijnen.
- Ewijk, Casper van, Marcel Lever, Jan Bonenkamp en Roel Mehlkopf, 2014, Pensioen in discussie - Risicodeling moeilijker/ keuze binnen grenzen, CPB Policy Brief 2014-06/ Netspar Brief 1, Tilburg/ Den Haag.
- Gollier, Christian, 2008, Intergenerational risk-sharing and risk-taking of a pension fund, *Journal of Public Economics*, vol. 92: 1463-85.
- Lukkezen, Jasper en Adam Elbourne, 2015, De Nederlandse consumptie – Goede tijden, slechte tijden, CPB Policy Brief 03, Den Haag.
- Merton, Robert C., 1969, Lifetime Portfolio Selection under Uncertainty: The Continuous-Time case, *Review of Economics and Statistics*, vol. 51: 247-57.

- ORTEC, 2014, Onderzoek naar mogelijkheden van collectieve risicodeling binnen beschikbare premieregelingen; <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/12/19/onderzoek-naar-mogelijkheden-van-collectieve-risicodeling-binnen-beschikbare-premieregelingen.html>
- Romp, Ward, 2013, Procyclicality of pension fund regulation and behavior, Netspar Discussion Paper P 11/2013-068.
- Samuelson, Paul A., 1969, Lifetime Portfolio Selection by Dynamic Stochastic Programming, *Review of Economics and Statistics*, vol. 51: 239-46.
- Teulings, Coen en Casper de Vries, 2006, Generational accounting, solidarity and pension losses, *De Economist*, vol. 154: 63-83.
- Westerhout, Ed, Jan Bonenkamp en Peter Broer, 2014, Collective versus individual pension schemes: A welfare-theoretical perspective, Netspar Discussion Paper DP 10/2014-045, Tilburg.

Gezond werken, maar ook gezond met pensioen

Philip Fontijn en Dorly Deeg

Bij de verhoging van de AOW-leeftijd wordt voorbijgegaan aan de vragen of werknemers gezond genoeg blijven om door te werken tot de AOW-leeftijd en hoeveel gezonde levensjaren nog resten op de AOW-leeftijd. Het eerlijkheidsprincipe ‘gezond werken maar ook gezond met pensioen’ vormt de basis voor dit onderzoek. In dit artikel worden twee gevolgen van een hogere AOW-leeftijd onderzocht: die voor de prevalentie van gezondheidsproblemen onder ouderen op de AOW-leeftijd (haalbaarheid) en die voor de verwachte resterende gezonde levensverwachting vanaf deze leeftijd (eerlijkheid). Voor beide aspecten worden trends geprojecteerd tot het jaar 2050.

1 Inleiding

Het eerlijkheidsprincipe. De overheid verhoogt de AOW-leeftijd in de hoop de stijgende AOW-kosten van het groeiende aantal AOW-gerechtigden te compenseren. In de afgelopen jaren is deze verhoging niet onomstreden geweest. In de vele discussies heeft echter een belangrijk aspect nagenoeg ontbroken: de rol van gezondheid. In dit artikel onderzoeken wij deze rol, waarbij we ons laten leiden door het eerlijkheidsprincipe van Farrant (2008) “gezond werken maar ook gezond met pensioen”.

De gemiddelde pensioenleeftijd is in korte tijd aanzienlijk gestegen van 61 jaar in 2007 tot 64,1 jaar in 2014, blijkt uit de recentste cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek. De vraag is echter of deze stijging door zal zetten met de almaar hogere pensioenleeftijd. Of een persoon in staat is om langer te werken hangt af van zijn gezondheid. “In determining whether people will be able to work longer, it is not simply measuring how long they will live, but rather how much longer they will be capable of working” (Munnell et al. 2008, p.1). In totaal blijkt 32 procent van de Nederlands bevolking tussen de 55 en 64 jaar niet naar werk te zoeken vanwege ziekte (Eurostat Statline). 21 procent van de mensen geeft aan dat ziekte de belangrijkste reden is om met pensioen te gaan. In veel Europese landen ligt dit percentage hoger; in Noorwegen is dit percentage bijna twee keer zo hoog, namelijk 41 procent. Een slechte gezondheid kan werk moeilijk en onaangenaam maken en het vermogen om te kunnen werken verminderen, waardoor mensen zich terug kunnen trekken uit de arbeidsmarkt (Munnell en Libby 2007). Daarnaast wordt er momenteel door werkgevers weinig gedaan om langer doorwerken van oudere werknemers te stimuleren. Uit een onderzoek uitgevoerd door De Grip et al.

(2015) blijkt slechts 17 procent van de werkgevers het belangrijk te vinden dat ouder personeel doorwerkt tot de pensioenleeftijd, terwijl 43 procent dat helemaal niet belangrijk vindt. De mate waarin potentiële werknemers gezond genoeg zijn om te werken, geeft de haalbaarheid aan van maatregelen gericht op het bevorderen van langer doorwerken.

Naast ‘gezond werken’ vormt ‘gezond met pensioen’ onderdeel van het eerlijkheidsprincipe. Het Centraal Planbureau gebruikt een vergelijkbaar principe, namelijk dat van de ‘constante arrangementen’ (Smid et al. 2014). Dit principe gaat ervan uit dat iedere generatie dezelfde arrangementen zou moeten krijgen. In het geval van pensioen wordt dit uitgelegd als evenveel jaren pensioen. In onze optiek moet niet worden uitgegaan van jaren op zich, maar van gezonde jaren.

Wijziging van de AOW-leeftijd. Als gevolg van de invoering van nieuwe wetgeving in 2014, wordt de AOW-leeftijd versneld verhoogd naar 67 jaar in 2021. Dit gebeurt in stappen: de AOW-leeftijd zal met drie maanden per jaar worden verhoogd van 2015 tot 2018 en met vier maanden per jaar van 2019 tot 2021. In 2021 is de AOW-leeftijd dan 67 jaar. Vanaf dit jaar zal de AOW-leeftijd worden gekoppeld aan de levensverwachting op 65-jarige leeftijd. Hiervoor wordt de levensverwachting (LV) vergeleken met de gemiddelde resterende LV op de leeftijd van 65, zoals die was in de referentieperiode 2000-2009 volgens de volgende formule:

$$V = (L - 18,26) - (P - 65)$$

Hierbij beschrijft V de verhoging van de AOW-leeftijd. Als V gelijk aan of groter is dan 0,25 zal de AOW-leeftijd het jaar daarop met drie maanden worden verhoogd. De verhoging wordt als volgt berekend:

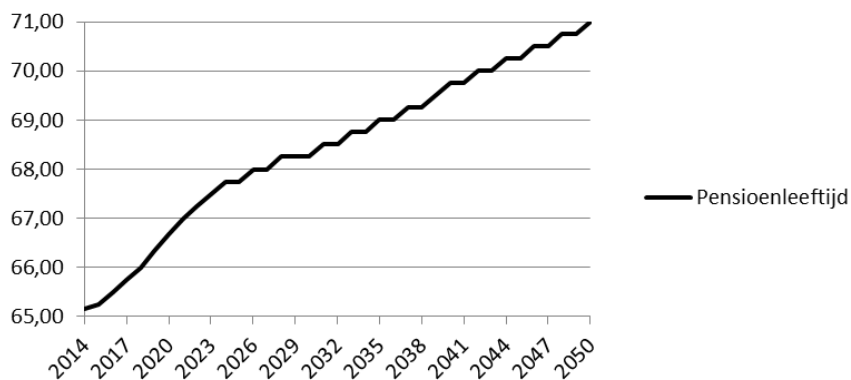
- L is de rekenkundige gemiddelde LV op de leeftijd van 65 jaar voor het aanpassingsjaar;
- 18,26 is de rekenkundige gemiddelde LV op de leeftijd van 65 jaar in de referentieperiode 2000-2009;
- P is de AOW-leeftijd in het aanpassingsjaar vóór het verhogen van de AOW-leeftijd.

Het eerste deel van de formule bepaalt in welke mate de LV is toegenomen in vergelijking met de referentieperiode. Het tweede deel beschrijft de AOW-leeftijd in het jaar vóór de aanpassing, verminderd met de AOW-leeftijd in de referentieperiode. Een verhoging van de AOW-leeftijd met maximaal drie maanden voorkomt te grote schokken in de verhoging van de AOW-leeftijd. Bij een negatieve waarde blijft de AOW-leeftijd ongewijzigd.

Gebaseerd op de prognoses van het CBS wat betreft de levensverwachting, vertoont figuur 1 de verwachte ontwikkeling van de AOW-leeftijd in de periode 2014-2050. De figuur laat zien dat de AOW-leeftijd bijna elke twee jaar met 0,25

jaar (drie maanden) zal toenemen tot 71 jaar in 2050. Dit betekent dat iemand die in 2014 35 jaar is op 71-jarige leeftijd met pensioen kan gaan.

Figuur 1 Verwachte AOW-leeftijd in de periode 2014 tot 2050 (in jaren)



Gezondheidsindicatoren voor werkincapaciteit. Een voor onderzoek naar arbeid en gezondheid belangrijk onderscheid is dat naar subjectieve en objectieve maten van gezondheid. In economisch onderzoek naar arbeid en gezondheid worden vooral subjectieve maten gebruikt, zoals de ervaren gezondheid, omdat deze veelal in de gebruikte databestanden beschikbaar zijn. Subjectieve gezondheidsmaten hebben echter beperkte zeggingskracht door ‘justification bias’: de beantwoording van vragen naar subjectieve gezondheid kunnen afhangen van de arbeidsmarktpositie van de onderzoeksdeelnemer, wegens economische motieven of doordat de antwoorden aangepast worden aan sociale normen (Kerkhofs en Lindeboom 1995). Subjectieve gezondheid weerspiegelt daarom evenzeer de motivatie tot werken als de gezondheid. Om dergelijke vertekening te vermijden, zijn voor het meten van werk(in)capaciteit objectieve gezondheidsmaten nodig waarvan kan worden verwacht dat zij arbeidsbelemmeringen opleveren.

Onze selectie van objectieve maten volgt het zogenaamde ‘gevolgen van ziekte’-model (Verbrugge en Jette 1994): van chronische ziekten via functionele beperkingen tot hulpbehoefte. Daarbij hoeft een chronische ziekte niet te leiden tot arbeidsuitval, terwijl functionele beperkingen, en zeker hulpbehoefte, sterker op arbeidsbelemmeringen wijzen (Boot et al. 2014). Hooftman (2012) rapporteerde dat ongeveer de helft van de mensen met een chronische ziekte in staat blijft om te werken. Er zijn wel enkele specifieke ziekten die voorspellend zijn voor arbeidsuitval, met name aandoeningen van het bewegingsapparaat (Christensen en Kallestrup-Lamb 2012; Leijten et al. 2015). Maar ook het lijden aan twee of meer verschillende ziekten, aangeduid als multimorbiditeit, vergroot de kans op uitval (Leijten et al. 2013). Een onderzoek van Smith et al. (2014) toont aan dat de kans op niet-arbeidsdeelname bij twee chronische ziekten twee keer zo hoog is als bij één chronische ziekte en ongeveer 10 keer zo hoog als bij geen chronische ziekte. Ook Nederlandse bevolkingsgegevens laten verschillen zien in arbeidsdeelname

tussen ouderen met en zonder chronische ziekten (tabel 1), al zijn geen gegevens over multimorbiditeit beschikbaar.

Tabel 1 Percentage mensen met en zonder gezondheidsproblemen dat betaalde arbeid verricht (>1 uur per week); verschillende Nederlandse onderzoeken

Gezondheidsaspecten	55-74 jaar ^c	55-64 jaar ^d	65-74 jaar ^e	61-64 jaar ^f	65-74 jaar ^g
Chronische ziekten				b	b
Nee	49,7 ^a	60,0 ^a	9,0 ^a	38,2	23,1
Ja (minstens 1)	33,6	48,0	7,0	30,6	15,5
Beperkingen bij activiteiten					
Nee	40,4 ^a	58,0 ^a	8,0 ^a	36,3	21,1
Ja	12,4	31,0	5,0	22,5	10,5
Mentale gezondheid					
Goed	40,2 ^a	57,0 ^a	9,0 ^a	36,9	20,4
Minder goed	32,0	38,0	4,0	22,9	10,8

^a Significant verschil, gecorrigeerd voor leeftijd en geslacht.

^b Twee of meer chronische ziekten.

^c Bron: Gezondheidsmonitor 2012.

^d Bron: Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek 2007.

^e Bron: Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek 2007.

^f Bron: Longitudinal Aging Study Amsterdam 2009.

^g Bron: Longitudinal Aging Study Amsterdam 2009.

Functionele beperkingen betreffen dagelijkse activiteiten die voor de zelfverzorging en het zelfstandig wonen essentieel zijn. Het betreft activiteiten van verschillende moeilijkheidsgraad, zoals traplopen en aan- en uitkleden. Functionele beperkingen vormen een sterke voorspeller voor arbeidsuitval (Mayhew 2009; Van den Berg et al. 2010; Boot et al. 2014). Tabel 1 laat zien dat van alle beschouwde gezondheidsindicatoren functionele beperkingen de grootste verschillen laten zien in arbeidsdeelname.

Naast lichamelijke gezondheid wordt in Longitudinal Aging Study Amsterdam (LASA) aandacht besteed aan geestelijke gezondheid. Een psychische aandoening is de meest gestelde diagnose bij mensen met een WIA- of WAO-uitkering. Een op de drie 25- tot 65-jarigen die instromen in een WIA- (of WAO-)uitkering heeft een psychische stoornis (Harbers et al. 2013). Psychische problemen staan dus bovenaan de redenen voor uitval door ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, ongeacht de leeftijd (Van Rijn et al. 2014), maar zeker ook bij oudere werknemers (Leijten et al. 2015). Werknemers die lijden aan een depressie blijken in het bijzonder moeite te hebben met tijdmanagement, concentratie, teamwork en hebben lagere productiviteit (Riggs 2007). Tabel 1 laat zien dat de verschillen in arbeidsdeelname tussen depressieve en niet-depressieve ouderen bijna zo groot zijn als tussen ouderen met en zonder functionele beperkingen.

Samenvattend beschouwen wij de drie gezondheidsindicatoren: multimorbiditeit, functionele beperkingen en depressie als een indicatie voor 'werkincapaciteit' (WI).

Gezondheidsindicatoren voor sociale participatie. Tegenwoordig wordt sociale participatie beschouwd als het beste criterium voor een gezond en actief leven tijdens de pensioenperiode (“active ageing”, WHO 2002). Onder sociale participatie wordt verstaan: deelname aan betaalde arbeid, vrijwilligerswerk, actief lid zijn van een vereniging, sociale contacten, of culturele of recreatieve activiteiten (Hoeymans et al. 2005). Veelal worden deze activiteiten onderverdeeld in het productieve en het consumptieve type. Productieve activiteiten komen direct ten goede van de samenleving; consumptieve activiteiten komen ten goede van het individuele welzijn (Glass et al. 1999).

Deze subparagraaf behandelt de gezondheidsindicatoren die het best aangeven of iemand in staat is om sociaal te participeren. Voor sociale participatie zijn niet alleen objectieve gezondheidsindicatoren van belang, maar ook de gezondheid zoals deze door ouderen zelf wordt ervaren. Naast de drie indicatoren uit de vorige subparagraaf, voegen wij daarom de subjectieve indicator ervaren gezondheid (EG) toe. Wij onderbouwen deze vier indicatoren weer met resultaten uit de wetenschappelijke literatuur, ditmaal over gezondheid en sociale participatie. De keuze voor sociale participatie sluit niet uit dat ouderen ook na hun pensioen betaalde arbeid kunnen verrichten, en dat deze arbeid evenals niet-betaalde vormen van sociale participatie zowel de samenleving als hun eigen welbevinden ten goede kan komen (Henkens et al. 2013). Voor drie van de vier gekozen gezondheidsindicatoren is de relatie met betaald werk in de vorige subparagraaf beschreven.

Volgens Linn et al. (1980) is de EG van ouderen een nuttige klinische gids voor hun algemene welzijn. Een goede EG blijkt voorspellend voor deelname aan sociale activiteiten, zowel betaald als onbetaald (Lee et al. 2008; Luoh et al. 2002). Tabel 2 toont de participatie onder ouderen met en zonder gezondheidsproblemen. Van alle beschouwde gezondheidsindicatoren laat een slechte EG de grootste verschillen zien in sociale participatie.

Multimorbiditeit wordt geassocieerd met beperkingen in fysieke en sociale activiteiten (Slater et al. 2011; Wilkie et al. 2013). Afhankelijk van de combinatie van ziekten hebben mensen met twee of meer ziekten een 1,4 tot 2,8 maal grotere kans op niet-deelname aan activiteiten dan mensen zonder ziekten of met maar één ziekte. Recente gegevens over sociale participatie naar multimorbiditeit zijn niet voorhanden; uit tabel 2 blijkt dat het lijden aan slechts één ziekte weinig verschil maakt voor sociale participatie.

Ouderen met beperkingen in een of meer activiteiten hebben in vergelijking met ouderen zonder functionele beperkingen een tweemaal zo lage kans op participatie (Hoeymans et al. 2005). Volgens tabel 2 verrichten mensen met beperkingen vooral minder informele zorg en zijn zij minder vaak lid van een sportvereniging.

Ten slotte verlaagt depressie de kans op sociale participatie. Depressieve ouderen hebben een tweemaal zo grote kans op niet-deelname aan productieve activiteiten en een driemaal zo grote kans op niet-deelname aan consumptieve activiteiten dan niet-depressieve ouderen (Hoeymans et al. 2005). Depressie maakt

een groot verschil of iemand vrijwilligerswerk verricht en/of lid is van een (sport)vereniging (tabel 2).

Samenvattend beschouwen wij EG, multimorbiditeit, functionele beperkingen en depressie als de beste gezondheidsindicatoren die aangeven of iemand in staat is om sociaal te participeren ('participatie-incapaciteit', PI).

Tabel 2 Percentage ouderen 65 tot 75 jaar (75+) met en zonder gezondheidsproblemen dat participeert in, informele zorg, vrijwilligerswerk en/of sportvereniging in 2007

Gezondheidsaspecten	Informele zorg		Vrijwilligerswerk		Lid vereniging		Lid sportvereniging	
	65 – 74	75+	65 – 74	75+	65 – 74	75+	65 – 74	75+
Ervaren gezondheid								
Goed	22	14	39	23	55	48	28	14
Minder goed	16	9	23	10	43	41	12	6
Chronische ziekten								
Nee	20	13	35	25	55	54	28	12
Ja (minstens 1)	20	11	36	16	55	45	22	11
Beperkingen bij activiteiten								
Nee	22	16	37	26	54	49	27	17
Ja	14	8	30	12	46	43	14	6
Mentale gezondheid								
Goed	21	12	38	22	56	52	26	12
Minder goed	20	10	26	11	42	34	18	7

Bron: Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek 2007.

2 Methodes

Data. Om uiteindelijk de trend van WI en PI in de toekomst te voorspellen zijn allereerst recente trends in gezondheid en gezonde levensverwachting geanalyseerd met gegevens van de LASA en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). In LASA worden elke drie jaar gegevens verzameld in een cohort oudere volwassenen met beginleeftijden van 55 tot 85 jaar.¹ In totaal waren er tijdens dit onderzoek van zes metingen gegevens beschikbaar, namelijk voor de meetmomenten: (1) 1992-1993, (2) 1995-1996, (3) 1998-1999, (4) 2001-2003, (5) 2005-2006 en (6) 2008-2009. Deze gegevens zijn verzameld door *Computer Assisted Personal Interviewing*. Het aantal respondenten varieerde tussen 3107 en 1818 over de meetmomenten als gevolg van sterfte, uitval, en het opnemen van een nieuw cohort van 55-64-jarigen in 2002-2003 (Huisman et al. 2011).

¹ Het LASA-onderzoek begon in 1992 met het rekruteren van steekproeven uit elf verschillende gemeenten in drie geografische regio's in Nederland (Huisman et al. 2011). Deze geografische regio's zijn zo gekozen dat ze representatief zijn voor de bevolking van Nederland.

Het CBS verzamelt bevolkings- en sterftecijfers van mannen en vrouwen in Nederland. Deze gegevens zijn beschikbaar op CBS-Statline en kunnen worden gerubriceerd op geslacht, leeftijd en jaar.

Meetinstrumenten. De EG wordt gemeten met de vraag: “hoe is in het algemeen uw gezondheid”? Er zijn vijf antwoordcategorieën: (1) zeer goed, (2) goed, (3) redelijk, (4) soms goed/soms slecht en (5) slecht. Voor deze studie zijn de antwoorden op gebruikelijke wijze gedichotomiseerd in ofwel ‘goede EG’ (1 en 2) of ‘slechte EG’ (3, 4 en 5).

De selectie van chronische ziekten is gebaseerd op de meest voorkomende somatische chronische ziekten onder ouderen in Nederland: chronische longaandoeningen, hartziekte, perifere arterieel vaatlijden, diabetes mellitus, beroerte, osteo-artrose, reumatoïde artritis en kanker. Multimorbiditeit wordt geoperationaliseerd als de aanwezigheid van twee of meer van deze ziekten.

Functionele beperkingen worden bepaald aan de hand van zes vragen over activiteiten zoals traplopen en aankleden. Een respondent heeft een functionele beperking indien een of meer activiteiten niet zonder hulp kunnen worden uitgevoerd.

Gegevens over depressie zijn verzameld met de Center for Epidemiologic Studies-Depression (CES-D) schaal. Dit is een zelfrapportage schaal ontworpen om depressieve symptomatologie te meten onder de algemene bevolking. De CES-D schaal bestaat uit twintig items over depressieve stemming, gevoelens van waardeloosheid, gevoelens van hulpeloosheid en hopeloosheid, psychomotorische vertraging, verlies van eetlust en slaapstoornissen. Elk item wordt beoordeeld op een 4-puntsschaal: hetgeen een minimale score van nul en een maximale score van 60 oplevert. Een score van minimaal 16 geeft aan dat sprake is van een klinisch relevante depressie.

WI wordt gedefinieerd als dummyvariabele die gelijk is aan 1 als een of meer gezondheidsproblemen op drie indicatoren (multimorbiditeit, functionele beperkingen, depressie) voorkomen. Analog wordt PI gedefinieerd als dummyvariabele met waarde 1 bij een of meer gezondheidsproblemen op vier indicatoren (EG, multimorbiditeit, functionele beperkingen, depressie).

Statistische analyse. De leeftijds- en sekseverdeling over de LASA-metmomenten verschilt. Om een juiste vergelijking van gezondheid over de tijd te bereiken, worden de gezondheidsindicatoren gewogen naar de leeftijd en sekse van de steekproef op het meest recente meetmoment 2008-2009.

Een trendanalyse voor de prevalentie van WI op de leeftijd van 65 jaar wordt uitgevoerd in drie stappen. In de eerste stap wordt de prevalentie van WI op de pensioengerechtigde leeftijd van x (jaar) voor de zes meetmomenten afzonderlijk berekend. In de tweede stap wordt een lineaire regressieanalyse toegepast om het effect van leeftijd op het percentage mensen met WI te schatten. Uit deze regressiemodellen wordt de prevalentie van WI op 65-jarige leeftijd berekend. Deze procedure wordt voor elk meetmoment herhaald. In de derde stap wordt een

trendanalyse uitgevoerd van de prevalentie van WI op 65-jarige leeftijd over de zes meetmomenten.

De gezonde levensverwachting (GLV) wordt berekend met de Sullivan-methode. Deze methode wordt gebruikt voor het monitoren van relatief geleidelijke langetermijntrends in GLV (Mathers en Robine 1997). De Sullivan-methode combineert informatie over sterfte en gezondheidsbeperkingen. In dit onderzoek worden gezondheidsbeperkingen geoperationaliseerd als PI. De GLV is indicatief voor het aantal resterende jaren waarin een individu kan verwachten nog in goede gezondheid te leven. De ontwikkeling van de (G)LV vanaf de AOW-leeftijd wordt bepaald door de prognose van de AOW-leeftijd aan de (G)LV op die leeftijd te koppelen.

3 Resultaten

Ontwikkeling in gezondheid. Uit tabel 3 kan worden afgeleid dat de prevalentie van de vier gezondheidsproblemen voor de bevolking van 65 jaar en ouder onderling sterk verschillen. De prevalentie van multimorbiditeit nam geleidelijk toe tussen T1 en T6 (39,5 - 54,6). De prevalentie van functionele beperkingen en slechte EG bleef relatief constant in de periode tussen 1992 en 2009 en de prevalentie van depressie nam toe tussen T1 en T3 (15,9 - 17,3), en af tussen T3 en T6 (17,3 - 13,1).

Tabel 3 Kenmerken van de steekproef, 65 jaar en ouder, 1992-2009

	T1, 1992- 1993	T2, 1995- 1996	T3, 1998- 1999	T4, 2001- 2003	T5, 2005- 2006	T6, 2008- 2009
Ongewogen, N	2141	1944	1771	1628	1547	1477
Gemiddelde leeftijd (SD)	75,6 (5,9)	76,3 (6,8)	76,7 (7,4)	76,9 (7,8)	76,4 (8,0)	76,4 (8,0)
Geslacht (% Vrouw)	51,5	53,8	56,2	58,0	57,7	57,3
Gewogen, N ^a	2116	1928	1757	1613	1541	1477
Ervaren gezondheid 65+ (% Slecht)	39,5	38,8	38,0	42,4	42,1	38,3
Multimorbiditeit 65+ (%)	39,5	44,5	51,8	51,5	52,7	54,6
1 of meer functio- nele beperkingen 65+ (%)	30,0	32,3	31,4	30,9	32,3	31,0
Depressief 65+ (%)	15,9	15,8	17,3	16,7	15,7	13,1

^a Gemiddelden en percentages zijn gewogen naar de leeftijds- en geslachtsverdeling op T6.

Ontwikkeling in de levensverwachting, gezonde levensverwachting en werkincapaciteit. Uit tabel 4 kan worden afgeleid dat de LV op 65-jarige leeftijd voor de bevolking toenam tussen T1 en T6 (16,8 - 19,3). De LV voor vrouwen en mannen steeg respectievelijk van 18,9 tot 20,9 en van 14,3 tot 17,4. De GLV nam juist af tussen T1 en T4 (5,9 - 4,9) en steeg weer tussen T4 en T6 (4,9 - 5,4). De GLV voor vrouwen daalde over een langere periode (T1 - T5: 5,2 - 4,4) en steeg weer tot 4,8 op T6. De GLV voor mannen daalde tussen T1 en T3 (6,4 - 5,2) en nam toe tussen T3 en T6 (5,2 - 6,0). Verder nam de prevalentie van werkincapaciteit op 65-jarige leeftijd toe tussen T1 en T3 (32,9 - 50,3) en daalde deze tussen T4 en T6 (50,3 - 43,9). Opvallend is de gestage toename van de prevalentie van werkincapaciteit bij vrouwen op 65-jarige leeftijd tussen T1 en T6 (39,3 - 53,9). Bij mannen nam de prevalentie van werkincapaciteit op 65-jarige leeftijd toe tussen T1 en T4 (28,5 - 45,1) en toonde een daling tussen T4 en T6 (45,1 - 38,7).

Tabel 4 Ontwikkeling in de levensverwachting, gezonde levensverwachting en werkincapaciteit, 1992-2009

	T1, 1992- 1993	T2, 1995- 1996	T3, 1998- 1999	T4, 2001- 2003	T5, 2005- 2006	T6, 2008- 2009
Levensverwachting,						
Gezonde						
levensverwachting						
LV op 65 (Jaren)	16,8	17,1	17,3	17,6	18,6	19,3
LV op 65 (Jaren, Vrouw)	18,9	19,1	19,2	19,4	20,2	20,9
LV op 65 (Jaren, Man)	14,3	14,7	15,1	15,5	16,7	17,4
GLV op 65 (Jaren) ^a	5,9	5,2	5,0	4,9	5,1	5,4
GLV op 65 (Jaren, Vrouw) ^a	5,2	4,6	4,7	4,5	4,4	4,8
GLV op 65 (Jaren, Man) ^a	6,4	5,3	5,2	5,3	5,8	6,0
Werkincapaciteit						
Werkincapaciteit op 65 (%)	32,9	43,1	50,3	46,2	44,6	43,9
Werkincapaciteit op 65 (% , Vrouw)	39,3	47,1	56,0	54,7	59,1	53,9
Werkincapaciteit op 65 (% , Man)	28,5	38,9	43,3	45,1	36,1	38,7

a: Gebaseerd op de participatie-incapaciteit (PI).

Trendanalyses. Tabel 5 toont de trendanalyses voor de prevalentie van gezondheidsproblemen, LV, GLV en werkincapaciteit op 65-jarige leeftijd tussen

1992 en 2009. Het basisjaar is 1992 en de kolom ‘coëfficiënt’ geeft de stijging of daling per jaar weer. De eerste vier regels tonen de trendanalyse voor de prevalentie van gezondheidsproblemen. Bij een 95-procent betrouwbaarheidsinterval (95% BI) laat alleen de prevalentie van multimorbiditeit een gemiddelde stijging zien, namelijk van 0,9 procent per jaar. Dit betekent dat tussen 1992 en 2009 de prevalentie van multimorbiditeit gemiddeld toenam met 15,3 procent. De trend in de prevalentie van de overige gezondheidsproblemen is niet significant, en moet daarom als constant worden beschouwd.

De trendanalyse in tabel 5 toont voorts aan dat de gemiddelde toename in de LV 0,158 per jaar is, hetgeen neerkomt op een gemiddelde stijging van de LV van 2,7 jaar tussen 1992 en 2009. De gemiddelde stijging van de LV voor vrouwen (0,124 per jaar) is kleiner dan die voor mannen (0,200 per jaar), hetgeen neerkomt op een gemiddelde toename in de LV van respectievelijk 2,1 en 3,4 jaar.

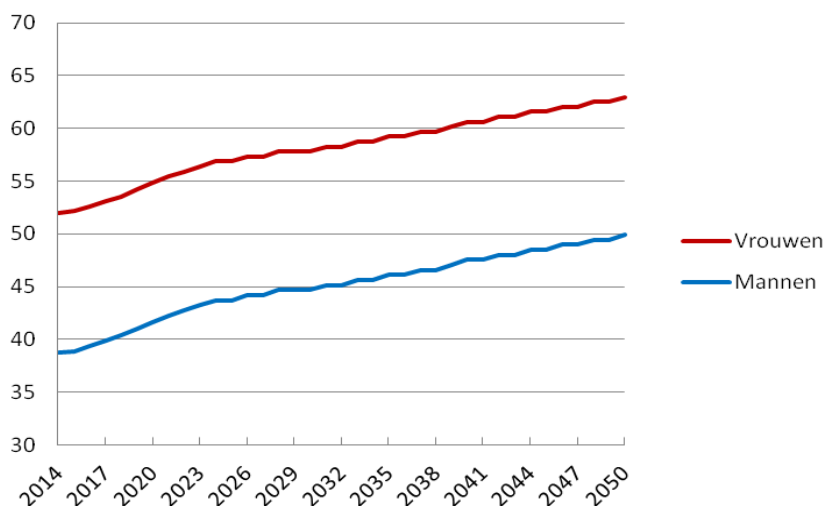
Tabel 5 Tijdtrends van ervaren gezondheid, multimorbiditeit, beperkingen, depressie, levensverwachting, gezonde levensverwachting en werkincapaciteit, 1992-2009

Model	Constant	Coëfficiënt	P-waarde
Ervaren gezondheid 65+ (%)	39,368	0,063	0,716
Multimorbiditeit 65+ (%)	42,235	0,895**	0,013
1 of meer functionele beperkingen 65+ (%)	31,032	0,037	0,639
Depressief 65+ (%)	16,856	-0,144	0,218
LV (Jaren)	16,568	0,158***	0,002
LV (Jaren, Vrouw)	18,664	0,124***	0,004
LV (Jaren, Man)	14,085	0,200***	0,001
GLV (Jaren)	5,436	-0,024	0,439
GLV (Jaren, Vrouw)	4,881	-0,024	0,321
GLV (Jaren, Man)	5,678	-0,002	0,972
Werkincapaciteit (%)	39,807	0,482	0,324
Werkincapaciteit (% , Vrouw)	44,440	0,945*	0,074
Werkincapaciteit (% , Man)	35,476	0,386	0,449

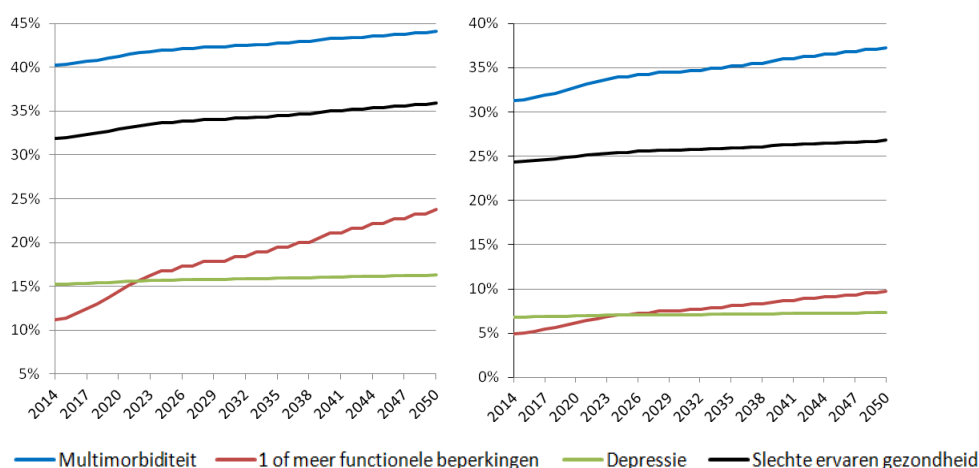
* p-waarde < 0,10; ** p-waarde < 0,05; *** p-waarde < 0,01.

Daarentegen blijkt uit tabel 5 dat de GLV voor zowel vrouwen als mannen stabiel bleef. Ook de prevalentie van de werkincapaciteit bij vrouwen en mannen op 65-jarige leeftijd bleef constant tussen 1992 en 2009.

Extrapolatie van werkincapaciteit. Figuur 2 toont de extrapolatie tot 2050 van de over 1992-2009 berekende trend in de prevalentie van WI op de AOW-leeftijd. De trendanalyse leert dat het percentage vrouwen dat te maken heeft met gezondheidsbeperkingen in 2014 ligt op 51,7 procent. Voor mannen ligt dit percentage een stuk lager, namelijk op 38,4 procent. Door de stijging van de AOW-leeftijd en de leeftijdsgerelateerde stijging van gezondheidsbeperkingen neemt het percentage vrouwen en mannen dat op de AOW-leeftijd te maken zal krijgen met WI toe met 11 procentpunten tot respectievelijk 63 en 50 procent in 2050.

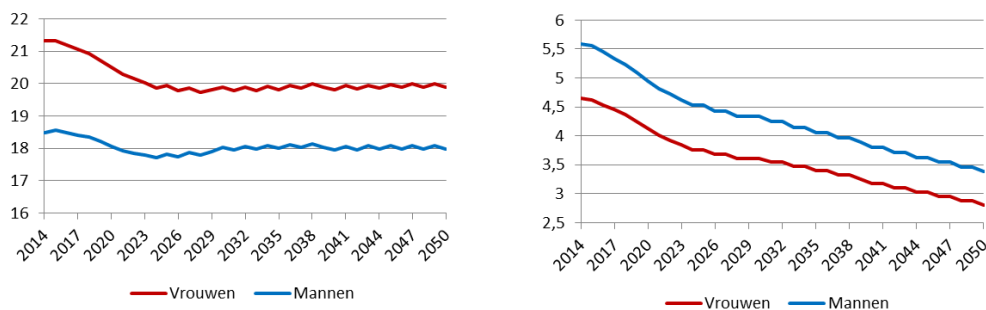
Figuur 2 Extrapolatie van het percentage gezondheidsproblemen op AOW-leeftijd (%)

Om een compleet beeld te geven toont figuur 3 de extrapolatie van de onderliggende gezondheidsmaten voor vrouwen en mannen tot aan 2050. Tussen 2014 en 2050 zal er voor alle vier de gezondheidsindicatoren een toename zijn van de prevalentie op de pensioenleeftijd. De prevalentie van multimorbiditeit neemt voor mannen sterker toe in vergelijking met vrouwen. Doordat de prevalentie van functionele beperkingen sterk samenhangt met de leeftijd neemt deze snel toe. Deze toename is sterker voor vrouwen. De prevalentie van depressie blijft nagenoeg gelijk voor zowel vrouwen als mannen. Daarentegen neemt de prevalentie voor slechte ervaren gezondheid voor zowel vrouwen als mannen toe in de periode tussen 2014 en 2050.

Figuur 3 Extrapolatie van de onderliggende gezondheidsmaten voor vrouwen (links) en mannen (rechts)

Extrapolatie van participatie-incapaciteit. Figuur 4 toont respectievelijk de levensverwachting en de gezonde levensverwachting vanaf de AOW-leeftijd voor mannen en vrouwen tot aan 2050. In 2014 heeft een vrouw een gemiddelde LV van 21,3 jaar en een man een van 18,5 jaar vanaf de AOW-leeftijd. Omdat de toename in de LV in de periode 2014-2021 achterblijft bij de wettelijke verhoging van de AOW-leeftijd, neemt de resterende LV voor vrouwen af met 1,5 jaar en voor mannen met 0,8 jaar. Conform het voorgenomen beleid stabiliseert de LV vanaf de AOW-leeftijd voor vrouwen en mannen na 2021, respectievelijk op 19,9 jaar en 17,7 jaar.

Figuur 4 Levensverwachting vanaf de AOW-leeftijd (links) en de gezonde levensverwachting vanaf de AOW-leeftijd (rechts)



De GLV op de pensioenleeftijd zal in de periode 2014-2050 echter drastisch dalen voor zowel vrouwen als mannen. Momenteel kan een vrouw op haar AOW-leeftijd nog 4,7 gezonde levensjaren verwachten en een man nog 5,6 gezonde jaren. De GLV op de AOW-leeftijd zal voor vrouwen en mannen afnemen tot respectievelijk 2,8 en 3,4 gezonde levensjaren in 2050, hetgeen neerkomt op een daling van bijna 40 procent voor zowel mannen als vrouwen in de periode 2014-2050.

4 Discussie

Beperkingen van het onderzoek. Alhoewel de resultaten van dit onderzoek een goed startpunt kunnen zijn voor een discussie over de gevolgen van de stijgende AOW-leeftijd, de arbeidsgeschiktheid onder oudere werknemers en de hoeveelheid gezonde levensjaren na pensionering, zijn er onzekere factoren die verder onderzoek vereisen.

Om WI te operationaliseren zijn zo objectief mogelijke gezondheidsindicatoren gekozen. Niettemin zijn deze gebaseerd op zelfrapportage, waardoor de mogelijkheid bestaat dat onderzoeksdeelnemers zich ongezonder voordoen dan ze zijn wanneer zij niet werken ('justification bias'). De kans dat dit gebeurt, achten wij echter klein, omdat LASA een onderzoek is onder de algemene bevolking, en een breed scala aan gegevens meet, zonder exclusieve aandacht voor arbeid. De operationali-

sering van de gebruikte gezondheidsmaten in één samenvattende, dichotome variabele is beperkt, maar bevordert wel de bevattelijkheid van de resultaten. In dit onderzoek is geen rekening gehouden met het effect van morbiditeit op de andere gezondheidsindicatoren. Uit het onderzoek van Van Gool et al. (2005) waarin ziekte, beperkingen, en depressie in onderling – longitudinaal – verband worden onderzocht, blijkt dat de progressie van beperkingen versneld plaatsvindt in de aanwezigheid van depressie. Door deze onderlinge versterking zal de prevalentie van onze WI-indicator waarschijnlijk onderschat zijn. Niet in dit onderzoek betrokken factoren kunnen invloed hebben op de wijze waarop de LV, GLV en de gezondheidsbeperkingen (WI, PI) zich op hogere leeftijd zullen ontwikkelen. Men kan onder meer denken aan veranderingen in (on)gezonde leefgewoonten, verschuiving in de aard van de werkbelasting en vooruitgang in de medische behandelingsmogelijkheden. De prevalentie van obesitas neemt bijvoorbeeld toe, hetgeen kan leiden tot afnemende arbeidsgeschiktheid en een lagere GLV in de nabije toekomst. In dit artikel is voorts geen rekening gehouden met veranderingen in het opleidingsniveau van AOW-gerechtigden. Bruggink (2009) toont aan dat hogeropgeleiden langer leven en langer leven in goede gezondheid. Omdat het opleidingsniveau van AOW-gerechtigden zal blijven toenemen tot 2050, kan dit duiden op een onderschatting van de (G)LV en een overschatting van de prevalentie van gezondheidsbeperkingen op de AOW-leeftijd. Een andere onzekere factor is dat de prognose van de LV is gebaseerd op sterftecijfers uit het verleden, hetgeen de LV kan overschatten omdat uit gegevens van het CBS kan worden geconstateerd dat de LV de laatste (drie) jaren niet meer is toegenomen bij personen van 65 jaar. Blijft deze stabiele trend bestaan, dan wijst dit op de mogelijkheid van een constante AOW-leeftijd vanaf 2021.

Voorts voorspelt de Sullivan-methode de gezonde levensduur onder de aanname dat de sterftekansen en het aandeel ongezonde mannen en vrouwen per leeftijdsgroep in de toekomst blijven als in het waarneemjaar. Het nadeel hiervan is dat er slechts één scenario voor toekomstige sterfte kan worden berekend. Anders gezegd, het vertelt ons weinig over de spreiding van toekomstige sterfte. Het stochastische model van Lee en Carter (1992) neemt daarentegen de onzekerheid in de vorm van brandbreedtes mee. Uit onderzoek van Plomp en Jager (2010) blijkt dat het Lee Carter model de sterfte eerder onder- dan overschat wordt. Verder blijkt ook dat het Lee Carter model de prognoses van de levensverwachting op de korte termijn (10 jaar) hoger inschat in vergelijking met de Sullivan-methode en op de lange termijn juist het omgekeerde plaatsvindt. Met zowel het Lee Carter model als de Sullivan-methode is tenslotte het voorspellen van levensverwachtingen een intrinsiek lastige opgave. De stochastiek geeft een idee van de inschatting van de onzekerheid op grond van gegevens uit het verleden. Echter, een structurele verandering door medisch technische en andere maatschappelijke ontwikkelingen kan op elk moment in de toekomst plaatsvinden waardoor de extrapolatie kan worden over- of onderschat (Peters et al. 2013).

Ander Nederlands onderzoek naar arbeidsdeelname. Zoals vermeld in de inleiding is de daadwerkelijke pensioneringsleeftijd de afgelopen decennia gestegen. Voortbouwend op deze stijging beschrijft een rapport van Euwals et al. (2014) een projectie voor het arbeidsaanbod tot 2060. Volgens de projectie zal de participatiegraad van 55 tot 75-jarigen vrouwen en mannen stijgen met respectievelijk 2,7 en 2,4 tussen 2013 en 2060. Deze toename wordt veroorzaakt doordat de participatiegraad van vrouwen in de toekomst verder zal gaan toenemen. Ook de verhoging van de AOW-leeftijd zorgt ervoor dat mensen langer zullen gaan werken. Er wordt daarbij verondersteld dat een verhoging van de AOW-leeftijd met een jaar leidt tot een verlenging van de deelname aan de arbeidsmarkt van een half jaar. Aan de vraag of mensen wel in staat zijn om langer te werken wordt voorbijgegaan in dit onderzoek, want het gezondheidsaspect wordt buiten beschouwing gelaten. Wanneer wij de uitkomsten van onze eigen schattingen van de WI in de projectie verwerken, namelijk ruwweg een vierde toename van WI aan het einde van de arbeidsloopbaan, dan zal de projectie van arbeidsdeelname iets minder positief uitvallen.

Ander Nederlands onderzoek naar gezondheidstrends. Met gebruikmaking van data van het CBS is trendonderzoek naar gezonde levensverwachting uitgevoerd door Van Nimwegen en Van Praag (2012). Dit onderzoek heeft betrekking op de periode tussen 1981 en 2010, waarbij de gezonde levensverwachting naar verschillende gezondheidsindicatoren is onderverdeeld. De ontwikkeling van de gezonde levensverwachting liet voor de verschillende indicatoren een gemengd beeld zien. De resterende GLV in goede EG steeg licht, en die zonder functionele beperkingen steeg iets meer. Daarentegen daalde de GLV zonder chronische ziekten.

Van Gool et al. (2011) onderzochten met behulp van een meta analyse de tijdtrends in zelf-gerapporteerde beperkingen van niet-geïstitutionaliseerde ouderen in Nederland over de periode 1990 tot en met 2007. Hiervoor is een geharmoniseerde data set afkomstig uit vijf Nederlandse bevolkingsstudies gebruikt. De conclusie uit dit onderzoek is dat er geen afname heeft plaatsgevonden in de prevalentie van beperkingen in de periode 1990 tot 2007, welke in overeenstemming is met de conclusie uit het huidige onderzoek.

In bovengenoemde onderzoeken is ervoor gekozen om de GLV aan de hand van beperkingen in het horen, het zien en de mobiliteit te meten volgens de OESO-vragenlijst (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling). Uit de LASA-studie zijn beperkingen in het horen en zien niet meegenomen, omdat over zintuigelijke beperkingen en arbeidsdeelname / sociale participatie weinig tot geen literatuur bleek te bestaan. Uit ons literatuuroverzicht bleek voorts dat het gebruik van uitsluitend functionele beperkingen een te beperkte operationalisering voor WI en PI is. Daarom hebben wij gekozen voor een samengestelde gezondheidsmaat. Een verdere tekortkoming in de bovengenoemde onderzoeken is dat één chronische ziekte gebruikt wordt als gezondheidsindicator. Uit ons literatuuroverzicht bleek echter dat met name het hebben van twee of meer chronische aandoe-

ningen van significante betekenis is of iemand in staat is om te werken en maatschappelijk te participeren.

Implicaties en conclusie. De koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting zal leiden tot een toename in het percentage mannen en vrouwen dat te maken krijgt met gezondheidsbeperkingen na de AOW-leeftijd en een afname van de resterende levensverwachting en gezonde levensverwachting. De verhoging van de AOW-leeftijd zal op termijn negatieve gevolgen kunnen hebben voor het vermogen om op oudere leeftijd door te werken. Zoals Sahlgren (2013, p. 9) constateerde: “ministers lijken te denken dat het verhogen van de AOW-leeftijd automatisch leidt tot een verlenging van het werkzame leven, maar veel oudere mensen zijn arbeidsongeschikt of krijgen het moeilijk om werk te vinden en hierdoor zullen zij eindigen in een nieuwe limbo zone - te jong voor een pensioen, en te oud om te werken.” De verwachte positieve impact van de pensioenhervorming op de arbeidsmarktparticipatie zal dus lager kunnen uitvallen dan door het CPB voorspeld is (Euwals et al. 2014). Dit impliceert dat meer ouderen dan verwacht een beroep zouden kunnen doen op de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) en de Werkloosheidswet (WW), wat uiteindelijk niet tot besparingen zal leiden maar slechts tot verschuivingen van de overheidsuitgaven. De overheidsuitgaven zullen zelfs stijgen indien de extra lasten voor de WW en de WIA hoger zijn dan de besparing op AOW-uitgaven. Bovendien is het waarschijnlijk dat de verhoging van de AOW-leeftijd een negatief effect zal hebben op de productiviteit van oudere werknemers, als gevolg van verhoogd ziekteverzuim en langere periodes van arbeidsongeschiktheid. Werknemers met versoberde pensioenaanspraken blijken bovendien vaker depressief te zijn, hetgeen eveneens kan leiden tot hogere zorguitgaven (Montizaan 2011). Om deze negatieve spiraal te doorbreken zouden werknemers op oudere leeftijd meer hulp moeten krijgen met betrekking tot loopbaanbegeleiding gericht op het behoud van hun productiviteit.

Het eerlijkheidsprincipe ‘gezond werken maar ook gezond met pensioen’ impliceert dat de aandacht voor het bevorderen van gezondheid om langer te kunnen blijven participeren in het arbeidsproces in balans moet zijn met het resterende aantal gezonde levensjaren van gepensioneerden. Aan beide kanten van de medaille dient aandacht te worden besteed. De resultaten van dit onderzoek laten zien dat beide aspecten in het gedrang dreigen te komen. Op zijn minst dient de huidige aangepaste pensioenwetgeving die is gericht op een steeds hogere pensioenleeftijd, op zijn merites te worden onderzocht met daarbij de nodige aandacht voor gezondheidseffecten.

Auteurs

Philip F.T. Fontijn, MSc, (e-mail: philipfontijn@hotmail.com) is pensioenspecialist bij MN en voorheen Master student Economics and Finance of Aging aan de Universiteit van Tilburg en Netspar. Prof. dr. Dorly J.H. Deeg (e-mail: djh.deeg@vumc.nl) is hoogleraar Epidemiologie van de veroudering bij VU Medisch Centrum Amsterdam

Referenties

- Anderson, D.N., 2001, Treating depression in old age: the reasons to be positive, *Age and Ageing*, vol. 30: 13-17.
- Berg, T.I. van den, S.J. Robroek, J.F. Plat, M.A. Koopmanschap en A. Burdorf, 2011, The importance of job control for workers with decreased work ability to remain productive at work, *International Archives of Occupational and Environmental Health*, vol. 84: 705-712.
- Boot, C.R., D.J. Deeg, T. Abma, K.J. Rijs, S. van der Pas, T.G. van Tilburg en A.J. van der Beek, 2014, Predictors of having paid work in older workers with and without chronic disease: A 3-year prospective cohort study, *Journal of Occupational Rehabilitation*, vol. 24(3): 563-572.
- Bruggink, J.W., 2009, Ontwikkelingen in (gezonde) levensverwachting naar opleidingsniveau, *Bevolkingstrends*, 4^e kwartaal 2009: 71-75.
- Busch, M.C.M., A.M. Gommer, N.A.M. Post, C.G. Savelkoul, C.G. Schoemaker, S. Wieren, E.A. van der Wilk en E.M. Zantinge, 2011, Gezond ouder worden in Nederland, *RIVM Rapport 2011*: 1-95.
- Chen, H.Y., D.J. Baumgardner en J.P. Rice, 2011, Health-Related Quality of Life Among Adults With Multiple Chronic Conditions in the United States, Behavioral Risk Factor Surveillance System, 2007, Public Health Research, Practice, and Policy, vol. 8(1): 1-9.
- Eurstat Statline. <http://ec.europa.eu/eurostat>.
- Euwals, R. M. de Graaf-Zijl en A. den Ouden, 2014, Arbeidsaanbod tot 2060, CPB Achtergronddocument, pp 3-22.
- Farrant, A., 2008, The fair innings argument and increasing life spans, *Journal of Medical Ethics*, vol. 35(1): 53-56.
- Glass, T.A., C. Mendes de Leon, R.A. Marottoli en L.F. Berkman, 1999, Population based study of social and productive activities as predictors of survival among elderly Americans, *British Journal of Medicine*, vol. 319: 478-483.
- Gool, C.H. van, H.S.J. Picavet, D.J.H. Deeg, M.M.Y. de Klerk, W.J. Nussulder, M.P.J. van Boxtel, A. Wong en N. Hoeymans, 2011, Trends in activity limitations: the Dutch older population between 1990 and 2007, *International Journal of Epidemiology*, vol. 40(4): 1056-1067.
- Grip, A. de, D. Fouarge en R. Montizaan, 2015, Goede inzetbaarheid oudere medewerkers vereist beter HR-beleid, *Netspar brief*, vol. 4: 10-12.
- Henkens, K., H. van Solinge en H. van Dalen, 2013, *Doorwerken over de drempel van het pensioen*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hoeymans, N., J.M. Timmermans, M.M.Y. de Klerk, A.H. Boer, D.J.H. Deeg, J.L. Poppelaars, F. Thissen, J.C. Droogleever Fortuijn en A.E.M. de Hollander, 2005, Healthy and active: the relationship between disease, disability and social participation among elderly in the Netherlands, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, pp 1-33.
- Huisman, M., J. Poppelaars, M. van der Horst, A.T.F. Beekman, J. Brug, T.G. van Tilburg en D.J.H. Deeg, 2011, Cohort Profile: The Longitudinal Aging Study Amsterdam, *International Journal of Epidemiology*, vol. 40(4): 868-876.
- Hooftman, W.E., M. van der Klauw, J. Klein Hesselink en J. Terwoerd, 2012, Arbobalans 2011: kwaliteit van de arbeid, effecten en maatregelen in Nederland, TNO, pp 1-191.
- Kerkhofs, M.J.M. en M. Lindeboom, 1995, Subjective health measures and state dependent reporting errors, *Health Economics*, vol. 4: 221-235.

- Lee, H.Y., S.N. Jang, S. Lee, S. Cho en E. Park, 2008, The relationship between social participation and self-rated health by sex and age: A cross-sectional survey, *International Journal of Nursing Studies*, vol. 45(7): 1042-1054.
- Lee, R.D. en L.R. Carter, 1992, Modeling and Forecasting U.S. Mortality, *Journal of the American Statistical Association*, vol. 87(419): 659-671.
- Leijten, F.R.M., S.G. van den Heuvel, J.F. Ybema, S.J.W. Robroek en A. Burdorf, 2013, Do work factors modify the association between chronic health problems and sickness absence among older employees?, *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, vol. 39(5): 477-485.
- Leijten, F.R.M., A. de Wind, S.G. van den Heuvel, J.F. Ybema, A.J., van der Beek, S.J.W. Robroek en A. Burdorf, 2015, The Influence of chronic health problems and work related factors on loss of paid employment among older workers, *Journal of epidemiology and community health*, doi:10.1136/jech-2015-205719.
- Linn, M.W., B.S. Linn, J.S. Skyler en H. Harris, 1980, The importance of Self-Assessed Health in Patients with Diabetes, *Diabetes Care*, vol. 3(5): 599-605.
- Luoh, M. en A.R. Herzog, 2002, Individual consequences of volunteer and paid work in old age: health and mortality, *Journal of Health and Social Behavior*, vol. 43(4): 490-509.
- Mathers, C.D. en J.M. Robine, 1997, Research Article: How good is Sullivan's method for monitoring changes in population health expectancies?, *Journal of Epidemiology and Community Health*, vol. 51: 80-86.
- Mayhew, L., 2009, Increasing longevity and the economic value of healthy ageing and working longer, Cass Business School, pp 1-71.
- Montizaan, R.M., 2011, De effecten van pensioenversoberingen op productiviteit en arbeidsmarktparticipatie, *TPedigitaal*, vol. 5(2): 20-35.
- Munnell, A.H. en J. Libby, 2007, Will people be healthy enough to work longer?, *Center for Retirement Research*, vol. 3: 1-10.
- Munnell, A.H., M. Soto en A. Golub-Sass, 2008, Are older men healthy enough to work?, *Center for Retirement Research*, pp 8-17.
- Nimwegen, N. en C. van Praag, 2012, Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2012: Actief ouder worden in Nederland, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut, pp 1-192.
- Plomp, D. en A. Jager, 2010, Een alternatief langlevenmodel, *De Actuaris*, vol. 18(1): 36-39.
- Riggs, B., 2007, Health Reports, *Statistics Canada*, vol. 18(1): 9-43.
- Rijn, R.M. van, S.J.W. Robloek, S. Brouwer en A. Burdorf, 2014, Influence of poor health on exit from paid employment: a systematic review, *Occupational and environmental medicine*, vol. 71(4): 295-301.
- Robine, J.M., Y. Saito en C. Jagger, 2009, The relationship between longevity and healthy life expectancy, *Pavilion Journals*, vol. 10(2): 1-14
- Sahlgren, G.H., 2013, Work longer, live healthier: The relationship between economic activity, health and government policy, Institute of Economic Affairs in association with the Age Endeavour Fellowship, vol. 46: 1-50.
- Slater, M., V.A. Perruccio en E.M. Badley, 2011, Musculoskeletal comorbidities in cardiovascular disease, diabetes and respiratory disease: the impact on activity limitations; a representative population-based study, *BMC Public Health*, vol. 11: 11-77.
- Smid, B., H. ter Rele, S. Boeters, N. Draper, A. Nibbelink en B. Wouterse, 2014, Minder zorg om vergrijzing, Centraal Planbureau, pp 1-93.
- Smith, P., C. Chen, C. Mustard, A. Bielecky, D. Beaton en S. Ibrahim, 2014, Examining the relationship between chronic conditions, multi-morbidity and labour market participation in Canada: 2000-2005, *Ageing and Society*, vol. 34(10): 1730-1748.

- WHO,2002, Active ageing: a policy framework. Geneva, Switzerland: WHO, World Health Organisation.
- Wiener, J.M., R.J. Hanley, R. Clark en J.F. Van Nostrand, 1990, Measuring the activities of daily living: comparisons across national surveys, *Journal of Gerontology*, vol. 45(6): S229-S237.
- Wilkie, R., M. Blagojevic-Bucknall, K.P. Jordan, R. Lacey en J. McBeth, 2013, Reasons why multimorbidity increases the risk of participation restriction in older adults with lower extremity osteoarthritis: a prospective cohort study in primary care, *Arthritis and Care Research*, vol. 65(6): 910-919.

Economische waardering van invoering, aanscherping en handhaving van wettelijke snelheidslimieten in het verkeer

Wim Wijnen, Nol Verster en Paul Wesemann

Snelheidslimieten zijn bedoeld om negatieve externe effecten van hoge rijnsnelheden – vooral risico's van verkeersonveiligheid - te beperken. Om de voor- en nadelen, verbonden aan invoering, aanscherping en handhaving van wettelijke snelheidslimieten, goed in beeld te brengen worden voor zulke interventies (maatschappelijke) kosten-batenanalyses uitgevoerd. In dit artikel wordt uitgelegd waarom de standaard KBA-aanpak, toegepast op dit type maatregelen, gemakkelijk leidt tot systematische onderschatting van te verwachten baten. De stelling wordt toegelicht met een casus. Voorgesteld wordt illegaal verkregen voordelen niet langer als maatschappelijke baten aan te merken.

1 Inleiding en vraagstelling

Om de voor- en nadelen van overheidsinterventies transparant te maken en zo de kwaliteit van de besluitvorming daarover te bevorderen, worden (maatschappelijke) kosten-batenanalyses (KBA) uitgevoerd. Bij infrastructuurprojecten wordt dit evaluatie-instrument standaard ingezet. In dit artikel wordt aandacht besteed aan toepassing ervan bij handhavingsmaatregelen ter ontmoediging van illegaal gedrag, en bij invoeringsmaatregelen die ongewenst gedrag illegaal maken. De bij de standaard-KBA gevolgde aanpak is dan niet onomstreden.

De conventionele KBA beschouwt de afname van voordelen voor overtreders als een daling van de maatschappelijke baten. Extreme voorbeelden zijn de baten van een terrorist of een verkrachter. Andere voorbeelden zijn evaluaties van verbods- en handhavingsmaatregelen ter verbetering of herstel van de veiligheid of gezondheid van mensen als die ernstig wordt bedreigd door negatieve externe effecten van (legaal of illegaal) gedrag van anderen. (Een wettelijk rookverbod maakt legale voordelen van rookgedrag voor rokers illegaal; bij drugsbeleid kan betere wetshandhaving gericht zijn op terugdringing van illegale winsten van handelaars.) De uitkomst van de KBA en het daaruit voortvloeiend beleidsadvies worden daardoor negatief beïnvloed. Tegen de standaardbenadering en de verkregen resultaten zijn ethische en juridische bezwaren in te brengen.

De hier te beantwoorden vraag luidt daarom: (hoe) moet men bij een KBA van een beleidsinterventie, gericht op invoering van een wettelijk verbod van tot dan

toe legale activiteiten, of terugdringing van activiteiten die al illegaal waren, rekening houden met de wettelijke status van deze activiteiten?

Er is nog een tweede mogelijke oorzaak waardoor de rechtsorde de uitkomsten van een KBA kan beïnvloeden. Bij een KBA wordt de bestaande rechtsorde gewoonlijk als vertrekpunt gekozen. Dat uitgangspunt vergroot de kans dat de berekende welvaartsverandering voor een voorgestelde wetsverandering een bias vertoont ten gunste van degenen die belang hebben bij de *bestaande* rechtstoestand. Hoe is dat te verklaren en hoe ernstig is deze vertekening?

De vraagstelling wordt hierna toegelicht en vervolgens uitgewerkt voor de casus van aanscherping, en van effectievere handhaving van snelheidslimieten in het wegverkeer. Centraal daarbij staat de behandeling van reistijdboten die voortvloeiën uit snelheidsovertredingen. In de literatuur wordt er voor gepleit de waarde van illegaal verkregen reistijdvoordelen bij KBA's van dit type interventies buiten beschouwing te laten¹ en in de praktijk worden illegaal verkregen baten ook dikwijls niet meegenomen in KBA's.² Mag dat wel (of moet dat juist), en welke gevolgen heeft dit voor de uitkomsten van de KBA?

Hierna wordt eerst de casus beschreven, en dan volgen de welvaartstheoretische interpretatie van de interventies en een discussie over de vraag of voordelen uit onethisch c.q. illegaal (verkeers)-gedrag wel of niet moeten meetellen bij de KBA-opstelling. Vervolgens wordt aan de hand van een concreet rekenvoorbeeld nagegaan tot welk verschil in resultaten dat kan leiden. Ten slotte volgen conclusies en aanbevelingen.³

2 Snelheidsgedrag, snelheidsbeleid, kosteneffectiviteit en KBA

De (neoklassieke) economie ziet de snelheidskeuze van een individuele automobilist als het resultaat van een 'rationeel' afwegingsproces. Zolang er geen snelheidslimiet is of hij geen behoefte heeft een bestaande limiet te overschrijden, weegt hij de voordelen van harder rijden (reistijd, rijplezier) af tegen de nadelen (gepercipieerde voertuigkosten, kosten van een ongevalverzekering, gepercipieerde kans en kostengevolgen van ongevallen) in een private kosten-batenanalyse. Veiligheidsrisico's en schadelijke emissies voor anderen worden niet of onvoldoende onderkend en meegewogen, omdat men daarvoor slechts beperkt aansprakelijk kan worden gesteld (externe effecten).

¹ Zie bijvoorbeeld Elvik (2006).

² Voorbeelden in Nederland zijn een KBA van de invoering van de OV-chipkaart (Nieuwenhuis et al., 2003) en een KBA van de verlenging van de wettelijke maatregel Inrichting Stelselmatige Daders (Van Zutphen et al., 2014), waarin de baten voor zwartrijders respectievelijk stelselmatige daders van criminaliteit en overlast niet zijn meegenomen.

³ Voor een uitgebreidere analyse en nadere toelichting op de gebruikte cijfers en aannamen in het rekenvoorbeeld verwijzen we naar het achterliggende onderzoeksrapport: Wijnen et al. (te verschijnen).

Om de kosten van externe effecten te beperken zal de overheid, op grond van politieke besluitvorming, interveniëren, bijvoorbeeld door te proberen het rijgedrag fysiek te beïnvloeden en de perceptie van onveiligheid te vergroten, of door snelheidslimieten in te voeren/aan te scherpen en passende handhavingsmaatregelen te nemen.

Overtreding van een bestaande of aangescherpte limiet door de individuele automobilist wordt beschouwd als het resultaat van een ‘rationele’ beslissing, waarbij tot de nadelen ditmaal ook de pakkans en de risico’s van sancties een rol spelen.

Instelling of aanscherping van een snelheidslimiet en vooral de maatregelen om deze normen te handhaven leggen beslag op de schaarse middelen van de overheid. Onderzoek naar de effectiviteit ervan met een kosten-effectiviteitsanalyse (KEA) kan zinvol zijn. Een KEA is bedoeld om na te gaan hoe één gewenste output of effect (i.e. de mate waarin automobilisten zich houden aan de ingestelde snelheidslimiet) met de laagste kosten aan inputs kan worden bereikt.

Een maatschappelijke KBA gaat verder; die probeert de maatschappelijke waarde van *alle* effecten te bepalen en af te zetten tegen de waarde (kosten) van de benodigde inputs. Bij een KBA gaat het dus om de vraag: welke netto verandering in de maatschappelijke waarde is het gevolg van invoering van een maximum snelheid, en van flankerende maatregelen?

3 Welvaartstheoretische fundering van de standaard KBA

Conventionele toepassing van de welvaartstheorie. De welvaartseconomie stelt de vraag, hoe schaarse hulpbronnen zo kunnen worden aangewend dat maximale welvaart voor de samenleving bereikt wordt. Het is de theoretische basis voor de economische beoordeling van beleidsinterventies en voor de toepassing van kosten-batenanalyses.

Over twee ethische uitgangspunten bestaat zoveel overeenstemming dat ze de basis vormen voor veel toegepaste welvaartseconomie en beleidsevaluaties.⁴

- Alle individuele leden van een samenleving, en zij alleen, mogen oordelen over de welvaartstoestand van die samenleving als geheel.
- Een interventie is gunstig voor een samenleving als geheel zodra één lid erop vooruitgaat, zonder dat enig ander lid erop achteruit gaat (het *Pareto-criterium*).

In de praktijk is het Pareto-criterium niet bruikbaar, omdat er bijna geen beleidsinterventies zijn die voor ten minste één persoon gunstig uitpakken en voor niemand ongunstig. Bovendien geeft het geen handvat voor kwantificering. Vandaar dat Kaldor een aanpassing heeft voorgesteld in de vorm van het beginsel van de (hypo-

⁴ Just et. al. (2004).

thetische) *compensatie*. Volgens dit beginsel, ook wel *potentieel* Pareto-principe (PPP) genoemd, draagt een interventie bij tot de maatschappelijke welvaart als de geldwaarde van de door alle bevoordeelden ondervonden voordelen meer dan voldoende is om de door alle benadeelden ondervonden nadelen volledig te compenseren.⁵ Dit staat ook bekend als Kaldor-Hicks compensatietoets. Hicks wees erop hoe beide criteria samenhangen met de begrippen ‘bereidheid te betalen voor het verkrijgen van een goed of dienst’ (willingness to pay, of WTP) en ‘bereidheid om geld te ontvangen in ruil voor het afzien van een goed of dienst’ (willingness to accept, of WTA).

De Kaldor-Hicks compensatietoets maakt het mogelijk economische toestanden te ordenen: toestand II (met interventie) verdient de voorkeur boven toestand I (zonder interventie), als de interventie gevolgd kan worden door een herverdeling, waarbij bevoordeelden benadeelden kunnen compenseren, zonder er zelf op achteruit te gaan. Aanvaarding van de toets komt neer op de keuze van een gesimplificeerde maatschappelijke welvaartsfunctie: aangenomen wordt dat het nut van een extra euro voor iedereen gelijk is en dat bij de bepaling van de maatschappelijke welvaart een gelijke welvaartstoename van iedereen hetzelfde gewicht krijgt. De Kaldor-Hicks benadering gaat uit van een welvaartsfunctie die geen aandacht besteedt aan de verdelingsaspecten van een interventie, maar alleen aan het efficiency aspect. Wegens zijn praktische toepasbaarheid is deze toets echter de basis geworden van de (standaard) KBA.

Invoering van een wettelijke snelheidslimiet. Welke welvaartswinst wordt bereikt bij overgang van situatie I (geen limiet) naar situatie II (een limiet van bijvoorbeeld 100 km/uur)? In situatie I is niets geregeld over rijnsnelheden. Automobilisten hebben het recht zo hard te rijden als ze willen (en ze hebben daarmee ook recht op de voordelen ervan, zoals reistijdwinst).

We onderscheiden nu twee groepen automobilisten: ‘hardrijders’ voor wie de netto private kosten pas minimaal zijn bij hoge snelheden, en daarnaast de categorie ‘overige weggebruikers’, automobilisten met voorkeuren voor lagere snelheden. Beide groepen veroorzaken externe kosten van verkeersonveiligheid. Wegens het progressieve verloop van de externe kosten bij toenemende snelheid wordt een onevenredig groot deel ervan veroorzaakt doordat hardrijders voor hoge snelheden kiezen.

Om de economische waarde te bepalen van de effecten van een door de overheid ingestelde snelheidslimiet gaan we in eerste instantie uit van de fictieve situatie waarin het ‘harder mogen rijden dan de limietsnelheid’ een overdraagbaar recht zou zijn, vergelijkbaar met het eigendomsrecht.⁶

⁵ Deze compensatie hoeft niet daadwerkelijk plaats te vinden, onder meer omdat er een (negatief) welvaartseffect ontstaat vanwege de transactiekosten die met een correcte compensatie gepaard zouden gaan. De optimaliteit van de welvaartsverdeling is daardoor hypothetisch.

⁶ Als er *werkelijk* een uitwisseling van rechten via onderhandeling zou plaatsvinden, zou het theorema van Coase van toepassing zijn. De potentiële compensatie zou dan vervangen worden door werkelijke compensatie, en dus leiden tot een echte Pareto-verbetering. De overheid zou er niet aan te pas

Veronderstel dat de overige weggebruikers het dan onderling eens zouden worden en ernaar streven situatie I te vervangen door situatie II met een limiet van 100 km/uur, waarin de extra externe kosten van rijden met hogere snelheden worden voorkomen. Om situatie II te bereiken moeten ze degenen, die van hun recht gebruik maken om harder dan de limietsnelheid te rijden (hardrijders), overhalen dit te verkopen aan overige weggebruikers (en zich door deze verkoop verplichten niet harder te rijden dan de afgesproken limiet).

In deze denkbeeldige casus wordt dus onderhandeld over het bedrag dat de ene partij bereid is te betalen (WTP) voor de voordelen (zoals veiligheid) die ze behaalt als de andere partij afziet van een 'recht' dat deze in uitgangstoestand I bezit (het recht om harder dan 100 km/u te rijden). De onderhandelingen hebben pas succes als dit bedrag hoger is dan het bedrag waarvoor de andere partij bereid is haar met dat recht verbonden nadelen (zoals reistijdverlies) op te geven (WTA).

De waarde van de verandering van I naar II is echter nog op een andere manier te benaderen, namelijk door de economische waarde te meten die partijen toekennen aan het *afzien* van de verandering van I naar II, dus aan *niet-verandering en handhaving van situatie I*. De door overige weggebruikers gewenste eindsituatie is nog steeds II, maar situatie II, waarin hardrijders hun recht op hard rijden hebben opgegeven, wordt nu beschouwd als de referentietoestand. In dit geval wordt gekeken naar het (WTP)-bedrag dat hardrijders ervoor over hebben om het recht op snelheden hoger dan 100 km/u (terug) te krijgen, of eigenlijk: om het te behouden. Dit bedrag wordt nu vergeleken met het (WTA)-bedrag dat de overige weggebruikers dan als compensatie zouden vragen voor hun veiligheidsverlies.

De keuze van I of II als referentiesituatie kan van invloed zijn op de KBA-uitkomsten voor een interventie, omdat hetzelfde recht (harder mogen rijden dan de limietsnelheid) in het ene geval gekocht moet worden (zodat het te besteden bedrag beperkt wordt door de beschikbare middelen van de koper) en in het andere geval verkocht moet worden (waarbij het gevraagde bedrag niet beperkt wordt door de hoeveelheid eigen middelen van de verkoper).⁷

De fictie van vrij te verhandelen rechten kan als ook werkhypothese dienen bij de economische waardering van een door de overheid bij wet afgedwongen instelling van een snelheidslimiet van 100 km/uur (een geëigende manier om bij belangrijke externe effecten een maatschappelijk gewenste oplossing te realiseren). Als de

hoeven komen en in plaats van invoerings- en handhavingskosten zou er sprake zijn van transactiekosten. De Coase-benadering is hier echter geen realistische optie, niet alleen wegens het grote aantal betrokken personen en de hoge transactiekosten, maar ook omdat het externe (on)veiligheidsaspect dat met snelheid verbonden is kenmerken vertoont van een publiek goed. Dit stimuleert *free-ridergedrag* en het geven van onjuiste informatie over werkelijke voorkeuren tijdens het onderhandelingsproces. Zie bijvoorbeeld Conolly en Munro (1999), p. 77.

⁷ Als te verwachten is dat de WTP en de WTA van een consument voor eenzelfde goed sterk verschillen (zoals in gevallen met een groot inkomenseffect), dan is de kwestie van toekenning van eigendomsrechten in de uitgangssituatie die bij de KBA gehanteerd wordt van groot belang voor een juiste waardering van beleidsinterventies. Van zulke verschillen is vaak sprake bij milieuprojecten.

snelheidsmaatregel 100% effectief zou zijn, zou niemand harder rijden dan 100 km/u.

Flankerend beleid: handhaving en sancties. Een door de overheid opgelegde verplichting zonder adequaat flankerend beleid stimuleert echter freerider-gedrag, zeker als benadeelden niet gecompenseerd worden. Hardrijders die hun reistijdvoordeel verliezen en dit verlies niet vergoed krijgen zijn geneigd snelheidsovertredingen te begaan, waardoor het door de overheid beoogde gedrag (situatie II) en dus de gewenste welvaartsverandering (potentiële Paretoverbetering) niet tot stand komen. Veel hardrijders zullen zich niet aan de limiet houden, zolang ze voor hun overtredingen niet of onvoldoende met sancties bedreigd of gestraft worden. De interventie leidt dan niet tot de gewenste veiligheid voor overige weggebruikers. Er zijn dus aanvullend afschrikingsmaatregelen nodig.

De overheid dreigt overtreders daarom met financiële sancties (boetes) en met handhavend toezicht om ze daadwerkelijk te betrappen en te beboeten (pakkans). Handhaving en administratieve afwikkeling van boetes leggen beslag op schaarse middelen en tasten de welvaartswinst van overtreders aan. Het welvaartseffect van boetes is wat ingewikkelder. Als de hoogte van de boetes voor snelheidsovertredingen bedoeld is om de negatieve externe effecten van de overtredingen (extra veiligheidsrisico's) te compenseren is er in feite sprake van een Pigouviaanse belasting, dat wil zeggen dat de marginale belasting gelijk is aan de marginale externe kosten.⁸ Als ze in de eerste plaats bedoeld zijn als effectieve gedragsprikkel (dus om zoveel mogelijk overtreders af te schrikken en het aantal snelheidsovertredingen te minimaliseren) kan de opbrengst afwijken van de Pigouviaanse belastingopbrengst. Ze leiden dan tot marktverstoring en hebben een negatief welvaartseffect.

Merk op dat het gedrag van hardrijders zowel vóór als na invoering van de handhavingsinterventie illegaal is. Deze interventie leidt immers niet tot een verandering van rechten. Het ligt voor de hand om de waarde voor hardrijders van reistijdverlies, door de afschrikking veroorzaakt, te bepalen op basis van de WTP ervan; de waarde van veiligheidswinst voor overige weggebruikers is gelijk aan de WTA. De waardering van veiligheidswinst wordt in Nederland (en veel andere landen) echter niet gebaseerd op de WTA van risicoreductie, hetgeen op theoretische gronden voor de hand zou liggen, maar op de WTP ervan. Uit deze WTP wordt vervolgens de 'waarde van een statistisch mensenleven' ('value of a statistical life', of VOSL) afgeleid. Waarschijnlijk zou de WTA-maatstaf een hogere waarde opleveren. In de empirische literatuur over de waarde van een (statistisch) mensenleven worden echter grote verschillen in waardeschattingen aangetroffen⁹ en uit de KBA-literatuur blijkt bovendien dat de WTA van effecten vaak vele ma-

⁸ Zie bijvoorbeeld Varian (1992). Pigouviaanse belastingheffing leidt dus, in tegenstelling tot andere vormen van belastingheffing, niet tot marktverstoringen ofwel een 'net excess burden'.

⁹ Boardman et al. (2006: 407) ; Zerbe en Dively (1994: 434)

len hoger is dan de WTP ervan¹⁰. Op grond van praktische overwegingen heeft het echter de voorkeur om in KBA's één standaard VOSL te gebruiken (zie ook Wesemann et al., 2005). Het gebruik van verschillende VOSL's zou met het oog op consistentie van beleidsafwegingen niet wenselijk zijn, en ook (zeer) veel extra uitleg vergen.

4 Waardering van effecten die voortvloeien uit onethisch of illegaal gedrag

Standpunten over onethisch verkregen baten. De conventionele aanpak wordt veroordeeld door critici die vinden dat aan voordelen, verkregen uit onethisch en/of illegaal gedrag, geen positieve maatschappelijke waarde mag worden toegekend. Deze kritiek groeit naarmate de KBA vaker wordt ingezet voor de evaluatie van andere beleidsingrepen dan 'harde' infrastructuurprojecten. Dit geldt ook voor de hier besproken casus van overtreding van snelheidslimieten.

Over de te volgen aanpak bestaat verschil van mening. De conventionele aanpak wordt verdedigd door aanhangers van de premisse dat ieder individu strikt rationeel handelt, maar dat smaken verschillen. Zij stellen dat de welvaartseconoom geen ethisch of juridisch oordeel hoort uit te spreken over preferenties.¹¹ Omdat de vereenvoudigde welvaartsfunctie die aan de KBA ten grondslag ligt veronderstelt dat *ieders* marginaal maatschappelijk nut van een extra euro gelijk is, volgt hieruit nu eenmaal dat er geen plaats is voor een moreel of juridisch primaat: met alle voorkeuren moet op dezelfde wijze rekening worden gehouden.

Anderen wijzen deze opvatting af. Als bij KBA-toepassingen 'goed' en 'slecht' nut niet van elkaar onderscheiden worden komt dit niet omdat dit inherent zou zijn aan de welvaartstheorie zelf. Volgens hen draagt ieders nut weliswaar bij tot de maatschappelijke welvaart, maar het gewicht dat wordt toegekend aan die bijdrage (marginaal maatschappelijk nut) hoeft niet gelijk te zijn aan 1, zoals a priori verondersteld wordt bij de standaard-KBA; het kan zelfs negatief zijn. Theorieën over maatschappelijke welvaartsfuncties passen in deze stroming.¹² Dat biedt de mogelijkheid om rekening te houden met ethische overwegingen en geeft een argument om te proberen bij een KBA een onderscheid te maken tussen de behandeling van gedrag dat voortvloeit uit goede en slechte voorkeuren.

¹⁰ Boardman et al. (2006: 387). Onderzoekingen, gebaseerd op contingent valuation experimenten, zouden laten zien dat WTA's soms vier tot vijftien maal hoger zijn dan WTP's. Wel blijkt dat, naarmate respondenten meer ervaring hebben met zulke experimenten, hun WTA flink kan dalen.

¹¹ Een typerend vertegenwoordiger van deze school was Gary Becker die in deze lijn economische modellen heeft geformuleerd over uiteenlopende 'rationele' gedragsvormen (zoals van misdadigers, verslaafden, zelfmoordenaars enz.). Zie bijvoorbeeld Becker (1968).

¹² Een bekende maatschappelijke welvaartsfunctie is bijvoorbeeld gebaseerd op theorieën van Rawls. Volgens deze welvaartsfunctie is er alleen sprake een welvaartsverbetering wanneer het nut van het individu met het laagste nutsniveau toeneemt.

Is er wel een eenduidig criterium om ‘goede’ van ‘slechte’ waarden te onderscheiden? Als er geen theoretische bezwaren bestaan tegen een ‘ethische, of restrictieve, KBA-aanpak’, hoe kan men daaraan dan vorm geven? Is er een *maatschappelijk aanvaarde toets* voorhanden waarmee men op ethische gronden kan vaststellen dat de ene waarde wel en de andere niet bijdraagt tot de welvaart? En, zo ja, garandeert die toets dat een KBA geheel gevrijwaard blijft van onethische waarden? Door wie en hoe zou moeten worden vastgesteld of iemands voorkeur¹³ en gedrag van voldoende ethisch gehalte is, en welke waarde voor zijn marginale nut het best voldoet aan de maatschappelijke criteria?

De voor de hand liggende kandidaat voor zo’n ethische richtlijn is de bestaande rechtsorde. Aanvaarding van die richtlijn is echter alleen terecht als en voor zover de bestaande wet- en regelgeving berust op een binnen de samenleving breedgedragen overtuiging dat ze rechtvaardig is.¹⁴ Het recht weerspiegelt dan de algemene maatschappelijke opvatting over hoe er gehandeld moet worden; die ethische insteek zou de eigenlijke grondslag moeten zijn voor de waardering via WTP of WTA.

Bij deze richtlijn kan de kanttekening worden geplaatst dat ook in een democratie wetten vaak grove beleidsinstrumenten zijn en dat niet alle wetten bedoeld zijn om de heersende morele opvattingen te ondersteunen. Bovendien zullen ethische opvattingen geleidelijk veranderen en zullen die vaak vooruitlopen op de wettelijke verankering ervan. Zolang bestaande wetten onethische voorkeuren echter niet verbieden, is het mogelijk dat in een KBA slechte voorkeuren goede voorkeuren domineren. Ook een ethisch uitgevoerde KBA biedt geen basis om hieraan te ontkomen. Ze kan er hoogstens toe bijdragen dat zulke problemen beter onderkend worden. Niettemin ligt het voor de hand de bestaande rechtsorde te hanteren als criterium voor het onderscheiden van ‘goede’ en ‘slechte’ voorkeuren; er is immers geen beter alternatief. In een KBA dient dan wel met de bezwaren hiertegen rekening te worden gehouden, bijvoorbeeld met een gevoeligheidsanalyse.

Naar een operationele aanpak. De economische welvaartstheorie vormt in principe geen belemmering om bij een KBA onderscheid te maken tussen goede en slechte waarden. Als kan worden aangetoond dat een voordeel is verkregen op een wijze die ‘de samenleving’ als onethisch beschouwt, kan dat in beginsel in een welvaartsfunctie tot uitdrukking worden gebracht, door het een laag of zelfs negatief gewicht toe te kennen.

In de praktijk bestaat de samenleving uit mensen met uiteenlopende opvattingen en (in een democratie) biedt alleen de bestaande wet- en regelgeving een breed aanvaard criterium dat in redelijke mate weergeeft welk gedrag volgens de meerderheid moreel wel of niet juist is. Bij toepassing van een KBA op beleidsterreinen waar ethisch geladen voorkeuren en waarden een belangrijke rol spelen kan men dan ook proberen voorkeuren en daaruit voortvloeiende effecten te toetsen aan de

¹³ Voor een beschouwing over de behandeling in de KBA van verstoorde en ‘objectief slechte’ preferenties, zie Adler en Posner (2000), pp. 269 -311.

¹⁴ Zerbe en Bellas (2006), pp. 16-18.

bestaande wet- en regelgeving en gebruik te maken van de daarmee vastgelegde waarden.

Bij de uitwerking kan gebruik worden gemaakt van het begrip *standing of status*. Onder status verstaat men de toekenning, op basis van de bestaande maatschappelijk verankerde rechtsorde, aan personen van het recht om de waarde die ze hechten aan door hen behaalde voor- en/of nadelen te laten meetellen bij de analyse.¹⁵ Een 'restrictieve' KBA onderscheidt zich dan van de strikte Kaldor-Hicks-toets doordat ze, door ontzegging van status, voorkeuren kan uitsluiten op grond van wettelijke normen. Het illegale karakter van diefstal wordt dan bijvoorbeeld geïnterpreteerd als een maatschappelijk richtsnoer om in het kader van deze KBA-benadering de waarde van gestolen goederen voor de dief niet te laten meetellen. Status is, vooral in de VS, inmiddels als standaard-concept opgenomen in de KBA literatuur.¹⁶

Een nadeel van het toekennen of onthouden van status is dat het een ongenueerde zwart-wit procedure is. Hiervoor is al uitgelegd dat het verband tussen ethiek en recht niet als een een-op-eenrelatie mag worden gezien. Algemeen aanvaarde ethische opvattingen worden niet altijd (goed) in rechtsregels verwoord en anderzijds zijn er rechtsregels die onvoldoende of geen 'recht' doen aan ethische opvattingen. Als zulke overwegingen aanleiding geven tot ernstige twijfels over de vraag of men een effect wel terecht meeneemt of weglaat, kan het voordeel van toepassing van het statusinstrument wel eens averechts werken. Er zijn dus ook goede redenen aan te voeren om voorzichtig te zijn bij het bepleiten en uitvoeren van een 'restrictieve KBA'.

Een bijzonder geval is de situatie waarin een wetswijziging, zoals het veranderen van de snelheidslimiet, wordt onderworpen aan een KBA. In dat geval is het immers niet duidelijk welke rechtsregels de ethische opvattingen in de maatschappij het best weerspiegelen en welke wet (de oude of de nieuwe) als benaderend richtsnoer kan of moet worden gebruikt voor het toekennen van status in een restrictieve KBA. Enerzijds kan zich de situatie voordoen dat de ethische opvattingen in de samenleving zijn veranderd en dat de wetgever daarop reageert, zodat de rechtsregels na de wetswijziging de opvattingen in de maatschappij beter weerspiegelen. Anderzijds kan de overheid vooruitlopen op veranderende ethische opvattingen en in dit geval is de huidige wet waarschijnlijk een betere weerspiegeling van de ethische opvattingen in de maatschappij. De analist moet echter kiezen welke rechtsregels (de snelheidslimiet die geldt zonder of met de wetswijziging) in de KBA als uitgangspunt worden genomen, zodat de toegekende status voor elk individu hetzelfde is in het nulalternatief en de projectalternatieven, en de analyse consistent

¹⁵ Wittingtonen MacRae (1986).

¹⁶ Boardman et al. (2006), pp. 36-39 passen het status-concept in drie gevallen toe: in juridictionele zin om aan te geven wie tot een gemeenschap behoren (bv. ingezetenen van een land bij een nationale, of bewoners van een regio bij een regionale KBA); om voordelen behaald met maatschappelijk onaanvaardbare voorkeuren en gedrag uit te sluiten; om beter rekening te kunnen houden met toekomstige generaties.

is. Hoe in dit geval kan worden omgegaan met de restrictieve KBA wordt hierna geïllustreerd aan de hand van de tweede casus in paragraaf 5.¹⁷

Samengevat: als en voor zover mag worden aangenomen dat de geldende wet- en regelgeving de in de samenleving overheersende ethische opvattingen weerspiegelen is het zinvol te proberen daarmee in een KBA voor zo'n interventie rekening te houden door geen status toe te kennen aan voordelen van effecten die door overtreding worden behaald.

Om verschillende redenen (twijfels aan de herleidbaarheid van de rechtsregels tot ethische uitgangspunten, mate van ethische onaanvaardbaarheid van de behaalde voordelen, vergelijkbaarheid met andere projecten die met behulp van een standaard KBA-aanpak zijn geanalyseerd) is het echter aan te bevelen om in een gevoeligheidsanalyse de uitkomsten van zo'n 'restrictieve' KBA altijd te vergelijken met die van een conventionele KBA-aanpak.

Wanneer de te evalueren interventie betrekking heeft op een wetswijziging ontstaat de complicatie dat niet of moeilijk kan worden vastgesteld welke wet- en regelgeving de ethische opvattingen in de maatschappij het best weerspiegelen. In dat geval kan een restrictieve KBA wel relevante inzichten bieden in de welvaartsbijdrage van de interventie, maar is extra voorzichtigheid bij de interpretatie van de resultaten geboden, omdat er geen duidelijk (wettelijk) richtsnoer is voor het toekennen van status.

5 Casus: Standaardbenadering KBA versus 'restrictieve' aanpak (uitsluiting illegale baten)

We sluiten deze beschouwingen af met de presentatie van twee rekenvoorbeelden, ontleend aan een Nederlandse casus, om te laten zien in hoeverre het wel of niet meenemen van illegale baten de resultaten van een KBA beïnvloedt. We bespreken eerst een interventie waarbij snelheidshandhaving wordt geïntensiveerd. Vervolgens bezien we een verlaging van de snelheidslimiet van 100 naar 80 km per uur. In beide gevallen wordt aangenomen dat de door de overheid ingestelde snelheidslimiet mag worden geïnterpreteerd als een aanvaardbare proxy voor de (ethische) norm aan de hand waarvan iemands gemiddelde rij snelheid als (il)legaal kan worden aangemerkt. Bij een KBA voor de tweede interventie leidt dit tot een interessante complicatie.

Intensivering handhaving. De eerste interventie betreft een intensivering van snelheidshandhaving op wegen met snelheidslimieten van 80 en 100 km/uur. Voor de KBA van deze interventies is gebruik gemaakt van de resultaten van de evaluatie van een handhavingsproject met voornamelijk mobiele radarcontroles op wegen in Friesland met een hoog ongevalsrisico. In de evaluatiestudie is onder meer ge-

¹⁷ Met dank aan twee onbekende referenten die ons op het spoor zetten om het onderscheid tussen de ethische norm en wettelijke norm bij een restrictieve KBA op consistente wijze toe te passen.

keken naar effecten op snelheid, aantal overtredingen, aantal ongevallen en kosten (Goldenbeld en Schagen, 2005; Goldenbeld et al., 2003). De totale lengte van de wegen is 116 km en er werd per jaar gemiddeld ongeveer 8500 uur extra gehandhaafd op deze wegen. De kosten daarvan bedroegen gemiddeld 1,3 miljoen euro per jaar. Uit de evaluatiestudie bleek dat de gemiddelde snelheid daardoor afnam van 83 naar 79 km/uur en het percentage overtreders van ongeveer 30% naar 17,5%. Voor de interventie vielen op de betreffende wegen gemiddeld 35 ernstige verkeersslachtoffers. Dit aantal daalde met ruim 20% als gevolg van de extra handhaving. De (negatieve) reistijdbaten en (positieve) verkeersveiligheidsbaten zijn gemonetariseerd op basis van kengetallen.¹⁸

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de gemiddelde jaarlijkse kosten en baten van deze interventie. Tegenover de kosten van extra handhaving van 1,3 miljoen euro staan verkeersveiligheidsbaten (bespaarde kosten van ongevallen) van ongeveer 3,8 miljoen euro. De (negatieve) baten van langere reistijd bedragen 2,4 miljoen euro. Een deel hiervan bestaat uit verminderde reistijdwinst van snelheids-overtreders, ofwel 'illegale baten'. Deze illegale reistijdbaten zijn berekend door eerst de reistijdswinst te berekenen die automobilisten hadden door de snelheidslimiet te overtreden in zowel de voor- als de nasituatie. Het verschil in deze reistijdswinst tussen beide situaties is het verlies van illegale reistijdswinst. Uit de berekening volgt dat ongeveer 60% van de langere reistijd kan worden bestempeld als verminderde 'illegale baten'. Het overige reistijdverlies ontstaat doordat ook niet-overtreders langzamer gaan rijden. Ervan uitgaande dat voor overtreders en niet-overtreders dezelfde reistijdwaardering geldt, is dus ook 60% van de reistijdbaten (1,4 miljoen euro) illegaal. (Het is overigens aannemelijk dat de reistijdwaardering van overtreders hoger is, zodat dit een onderschatting van de illegale reistijdbaten is.) Wanneer we ervan uitgaan dat de geldende snelheidslimiet de ethische opvattingen in de maatschappij goed weerspiegelt, dient deze post in de restrictieve benadering van KBA niet te worden meegenomen en is het saldo van baten en kosten (netto baten) dus hoger.

Verder zijn er twee PM-posten in de kosten-batentabel opgenomen. Ten eerste gaat het om effecten op brandstofgebruik, die bij de genoemde snelheidsverlaging waarschijnlijk zeer gering zijn. Ten tweede kan er afname zijn van het ongenoegen over overtredingsgedrag bij medeweggebruikers, waarvoor geen monetaire waardering beschikbaar is.

¹⁸ Voor een nadere toelichting op de gebruikte cijfers en aannamen verwijzen we naar Wijnen et al. (te verschijnen).

Tabel 1 Effecten, kosten en baten per jaar van intensivering van snelheidshandhaving

	Effect	Baten/kosten (mln euro)
Reductie verkeersslachtoffers	7 ernstige slachtoffers	3,8
Toename reistijd	204.030 uur	-2,4
waarvan afname 'illegale' reistijdwinst	120.680 uur	-1,4
Vermindering ongenoegen medeweg-gebruikers	PM	PM (+)
Minder brandstofkosten	PM	PM (+)
Kosten		1,3
Netto baten standaard-KBA		0,1
Netto baten restrictieve KBA		1,5

Dit rekenvoorbeeld laat zien dat reistijdverlies een belangrijke post vormt in een KBA van extra handhaving, en dat een substantieel deel daarvan 'illegale baten' kunnen zijn. Het laat ook zien dat het wel of niet meenemen van de illegale reistijdverliezen van wezenlijke invloed kan zijn op het KBA-saldo. Bij de standaard-KBA is het KBA-saldo ongeveer gelijk aan nul, en zouden (op z'n minst) twijfels geplaatst kunnen worden bij de maatschappelijke rentabiliteit van deze interventie. Indien het verlies van illegale reistijdwinst niet wordt meegenomen ('restrictieve KBA') pakt de KBA veel gunstiger uit: de netto baten bedragen ongeveer 1,5 miljoen euro per jaar.

De resultaten van deze casus zijn in lijn met resultaten van een KBA van intensivering van snelheidshandhaving in Noorwegen (Elvik, 2006). Deze KBA liet zien dat het baten-kostensaldo van een verdrievoudiging van patrouilleactiviteiten stijgt van – 26 mln NOK naar 1.206 mln NOK wanneer verlies van illegale reistijdwinst niet wordt meegenomen. Het baten-kostensaldo van de invoering van geautomatiseerd cameratoezicht was 19 mln NOK in de standaard-KBA en 148 mln NOK in de restrictieve KBA.

Verlaging van snelheidslimiet. Vervolgens bezien we een restrictieve KBA voor een verlaging van de snelheidslimiet van 100 naar 80 km per uur. Daarbij stuiten we op een complicatie, omdat de (ethische) norm, waaraan rijgedrag in de situatie met en zonder interventie getoetst wordt, *voor beide situaties gelijk* moet zijn. Als aanvaardbare proxy voor deze norm kozen we de door de overheid ingestelde snelheidslimiet. Het ligt dus voor de hand om hetzij de limiet zonder verlaging (100 km/u), hetzij de limiet met verlaging (80 km/u) als maatstaf voor illegale baten te nemen.¹⁹ In elk geval moet de methodologische valkuil vermeden worden dat voor de situatie *zonder* limietverlaging 100 km/u als norm wordt gehanteerd en voor de situatie *met* 80 km/u.

¹⁹ Het is natuurlijk ook mogelijk een andere snelheid als proxy te nemen voor de definitie van illegale baten (bijvoorbeeld een tussenliggende snelheid, zoals 90 km/uur).

Omdat geen evaluatiestudie van een dergelijke interventie beschikbaar is, baseren we ons rekenvoorbeeld vooral op (zo plausibele mogelijke) additionele aannamen voor de Friesland-casus. We nemen dezelfde wegen, verkeersgegevens voor deze wegen, en aantallen verkeersslachtoffers als uitgangspunt. Op basis van deze gegevens en enkele aanvullende aannamen en vuistregels zijn snelheden, aantal overtreders en aantal ongevallen bij een snelheidslimiet van 100 km/uur geschat, waarvan vervolgens de effecten van het verlagen van de snelheidslimiet tot 80 km/uur zijn afgeleid. De effecten zijn gemonetariseerd op basis van kengetallen.²⁰

Bij de restrictieve KBA moet nu een snelheidslimiet gekozen worden voor het toekennen van status (dus de kwalificatie: (on)ethisch gedrag). De beste proxy is de limiet die maatschappelijk-ethisch het meest aanvaardbaar wordt geacht. Bij gebrek aan informatie over deze normlimiet zou men de aanvankelijke limiet van 100 km/uur als bovengrens kunnen kiezen en de limiet van 80 km/ uur als ondergrens. Als men ervan uitgaat dat de wetgever met zijn interventievoorstel reageert op veranderde ethische opvattingen in de maatschappij over de snelheidslimiet ligt de te hanteren norm waarschijnlijk meer in de buurt van 80 km/u.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de gemiddelde jaarlijkse kosten en baten van deze interventie. Voor de restrictieve KBA onderscheiden we een variant waarin de ethische norm 100 km/uur is en een variant waarin deze norm 80 km/uur is. De kosten zijn relatief zeer gering, en nemen we hier op als PM-post. Het betreft de kosten van het eenmalig vervangen van borden en belijning. Ook bij deze interventie zijn de verkeersveiligheidsbaten de grootste post (16 miljoen euro). Door de reductie van de maximale snelheid is de omvang van de (negatieve) baten van de langere reistijd een stuk groter dan bij de eerste interventie, namelijk 9,2 miljoen euro. Het saldo van baten en kosten in de standaard-KBA is 6,7 miljoen euro.

Wanneer de snelheidslimiet van 100 km/uur als richtsnoer wordt genomen voor het toekennen van status, zijn de negatieve reistijdbaten in de restrictieve KBA 1,5 miljoen euro lager. Het verlies van reistijdwinst, behaald door overschrijding van de limiet van 100 km/uur, wordt dan immers niet meegenomen. Het KBA-saldo is dan hoger (8,2 miljoen euro). Wanneer de limiet van 80 km/uur als richtsnoer wordt gehanteerd wordt de (negatieve) reistijdwinst behaald door snelheden boven 80 km/uur niet meegenomen in de restrictieve KBA. Dit betreft verreweg het grootste deel van de reistijdbaten (8,3 miljoen euro), zodat de reistijdbaten die meetellen in deze variant gering zijn (0,9 miljoen euro) en het KBA-saldo veel hoger is (15,1 miljoen euro).

Als men de hoge en de lage snelheidslimiet mag beschouwen als mogelijke grenzen waarbinnen de ethische norm gelegen is, kan men concluderen dat beide varianten van de restrictieve KBA de marges aangeven van de mate waarin de KBA-uitkomsten wijzigen (ten opzichte van de standaard-KBA) wanneer baten die als onethisch worden gezien niet worden meegenomen. Dit tweede rekenvoorbeeld illustreert bovendien dat de KBA-analist, bij toepassing van een restrictieve KBA,

²⁰ Zie wederom Wijnen et al. (te verschijnen) voor een nadere toelichting op de gebruikte cijfers en berekeningen.

de keuze van zijn proxy voor een ethische norm voor illegale baten zo goed mogelijk moet motiveren.²¹ In alle gevallen zonder meer kiezen voor de bestaande wettelijke limiet kan leiden tot aanvechtbare resultaten.

Tabel 2 Effecten, kosten en baten per jaar van verlaging van de snelheidslimiet

	Ethische norm = 100 km/u		Ethische norm = 80 km/u	
	effect	baten/kosten (mln euro)	effect	baten/kosten (mln euro)
Reductie verkeersslachtoffers	24 ernstige slachtoffers	16,0	24 ernstige slachtoffers	16,0
Toename Reistijd	790.468 uur	-9,2	790.468 uur	-9,2
waarvan afname 'illegale' reistijdwinst	126.250 uur	-1,5	712.573 uur	-8,3
Vermindering ongenoegen medeweggebruikers	PM	PM (+)	PM	PM (+)
Vermindering brandstofkosten	PM	PM (+)	PM	PM (+)
Kosten		PM		PM
Netto baten standaard-KBA		6,7		6,7
Netto baten restrictieve KBA		8,2		15,1

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit artikel is betoogd dat in situaties waar wordt overwogen met nieuwe wet- en regelgeving negatieve externe effecten terug te dringen of de bestaande wetgeving beter te handhaven, de standaardaanpak van KBA leidt tot een onderschatting van de baten. Als voorbeeld daarvan zijn reistijdvoordelen verkregen uit overtreding van snelheidslimieten behandeld.

De eerste oorzaak van deze onderschatting is dat in de standaard-KBA voordelen, verkregen uit illegale handelingen, beschouwd worden als maatschappelijke baten. Effectievere handhaving leidt dan tot welvaartsverlies. Een tweede oorzaak is dat bij toepassing van een KBA de bestaande rechtsorde gewoonlijk als uitgangspunt wordt genomen. Dat uitgangspunt leidt ertoe dat de berekende welvaartsverandering voor een voorgestelde wetsverandering een bias vertoont ten gunste van degenen die belang hebben bij de *bestaande* rechtstoestand. In de praktijk is de invloed van de laatst genoemde oorzaak beperkt, omdat het meestal onmogelijk is gebruik te maken van de theoretisch geëigende welvaartsmaatstaven (WTP en WTA) en men moet volstaan met de beschikbare waarden van voordelige en nadelige effecten.

²¹ Goed overleg met deskundigen uit andere disciplines dan de welvaartseconomie ligt daarbij voor de hand.

De invloed van de eerst genoemde oorzaak op de berekende welvaartsverandering is daarentegen wel te becijferen. Er zijn goede argumenten om deze 'illegale baten' niet tot de maatschappelijke baten te rekenen, en dus standaard niet mee te nemen in KBA's. Er is ook een richtsnoer beschikbaar die aangeeft welk gedrag, en daarmee welke baten, maatschappelijk aanvaardbaar zijn: de bestaande wetgeving. Het zou logisch zijn dit richtsnoer te hanteren en baten uit illegale handelingen niet mee te nemen. Het begrip 'standing' of status uit de KBA-literatuur biedt daar een geschikt handvat voor: door bepaalde groepen individuen, op grond van door wets-overtreding verkregen voordelen, geen status toe te kennen worden hun baten buiten de KBA geplaatst. Voorzichtigheid is hierbij overigens wel geboden, omdat de geldende wetgeving niet altijd ten doel heeft of in staat is de heersende ethische opvattingen in de maatschappij te ondersteunen of deze (volledig) zal weerspiegelen. Het is daarom aan te raden om in een gevoeligheidsanalyse een variant door te rekenen waarin ook 'illegale baten' worden meegenomen, conform de standaard KBA-aanpak.

De eerste casus, intensivering van snelheidshandhaving, illustreert dat een 'restrictieve' KBA tot beduidend andere resultaten kan leiden dan een conventionele KBA. Het baten-kostensaldo van extra snelheidshandhaving is positief in de 'restrictieve' KBA, maar wordt zeer gering of negatief als het reistijdverlies van overtreders wordt meegenomen (conform de standaard-KBA-toepassing). De tweede casus, het verlagen van de snelheidslimiet, illustreert dat voorzichtig moet worden omgegaan met de resultaten van een restrictieve KBA, vooral als onzekerheid bestaat over de mate waarin de legaliteit als proxy mag worden beschouwd voor de norm waarmee status wordt toegekend aan economische subjecten.

Auteurs

Wim Wijnen (e-mail: wim.wijnen@w2economics.com) is werkzaam bij W2Economics²², Nol Verster (e-mail: acp.verster@upcmail.nl) was ten tijde van het onderzoek werkzaam bij ECORYS en Paul Wesemann (e-mail: pw@roadsafetyforall.org) was ten tijde van het onderzoek werkzaam bij SWOV.²³

Referenties

- Adler M.D. en E.A. Posner, 2000, Implementing Cost-Benefit Analysis when preferences are distorted, in: M.D. Adler en E.A. Posner eds), *Cost-benefit Analysis: Legal, Economic and Philosophical Perspectives*, University of Chicago Press.
- AVV, 2006, *Kosten verkeersongevallen in Nederland. Ontwikkelingen 1997-2003*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Rotterdam.

²² Het onderliggende onderzoek is deels uitgevoerd bij SWOV.

²³ Tegenwoordig werkzaam bij Road safety for all.

- Becker, G.S., 1968, Crime and punishment, an economic approach, *Journal of Political Economy*, vol. 76 (2): 169-217.
- Becker, G.S., 2000, A Comment on the Conference on Cost-Benefit Analysis, in: M.D. Adler en E.A. Posner (eds), *Cost-benefit Analysis; Legal, Economic and Philosophical Perspectives*, University of Chicago Press.
- Boardman, D. Greenberg, A. Vining en D. Weimer, 2006, *Cost-Benefit Analysis; Concepts and Practice*; 3rd ed., Prentice Hall.
- Connolly, S. en A. Munro, 1999, *Economics of the public sector*, Prentice Hall.
- Elvik, R., 2006, Are individual preferences always a legitimate basis for evaluating the costs and benefits of public policy? The case of road traffic law enforcement, *Transport Policy*, vol. 13: 379-85.
- Goldenbeld, C. en I. van Schagen, 2005, The effects of speed enforcement with mobile radar on speed and accidents, An evaluation study on rural roads in the Dutch province Friesland, *Accident Analysis & Prevention*, vol. 37: 135-44.
- Goldenbeld, C., F.D. Bijleveld, S. de Craen, en N.M. Bos, 2004, *Effectiviteit van snelheidstoezicht en bijbehorende publiciteit in Fryslân*. R-2003-27, Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.
- CPB en NEI, 2000, *Evaluatie van Infrastructuurprojecten; Leidraad voor kosten-batenanalyse*, Centraal Planbureau en NEI, Den Haag.
- Just, R.E., D.L. Hueth en A. Schmitz, 2004, *The Welfare Economics of Public Policy; A Practical Approach to Project and Policy Evaluation*, Edward Elgar.
- Nieuwenhuis, B., M. Minkman, M. Timmer, P. Nieuwenhuis en C. Koopmans, 2003, De maatschappelijke kosten en baten van de invoering van de OVChipkaart, Hypercube/SEO, Utrecht/Amsterdam.
- Varian, H.R., 1992, *Microeconomic analysis*, Third edition. Norton, New York.
- Wesemann, P., A.T. de Blaeij en P. Rietveld, 2005, *De waardering van bespaarde verkeersdoden; Covernota bij 'The value of a statistical life in road safety'*, R-2005-4. SWOV, Leidschendam.
- Wijnen, W., A.C.P. Verster en P. Wesemann, te verschijnen, *Kosten-batenanalyse van snelheidsmaatregelen: waardering van 'illegale reistijdvoordelen'*. SWOV, Den Haag [te verschijnen].
- Willig, R.D., 1976, Consumer Surplus Without Apology, *American Economic Review*, vol. 66 (4): 589-597.
- Wittington, D. en D. MacRae Jr., 1986, The Issue of Standing in Cost-Benefit Analysis, *Journal of Policy and Management*, vol. 5 (4): 665-682.
- Zerbe, R.O. en A. Bellas, 2006, *A Primer for Cost-Benefit Analysis*, Edward Elgar.
- Zerbe, R.O. en D.D. Dively, 1994, *Benefit-Cost Analysis in Theory and Practice*, Harper Collins.
- Zerbe, R.O., 2007, *Ethical Benefit-Cost Analysis*, University of Washington.
- Zutphen, F. van, M. Goderie en J. Janssen, *De Maatregel Inrichting Stelselmatige Daders (ISD). Maatschappelijk kosten en baten van een eventuele verlenging*, Van Zutphen Economisch Advies, Rotterdam.

Dam tot Damloop 2013: meer maatschappelijke dan economische waarde

Michiel de Nooij, Peter Horsselenberg

(Sport)evenementen worden meestal met een economische impact analyse (EIA) geëvalueerd. Op andere beleidsterreinen zijn maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) veel gebruikelijker. Voor de Dam tot Damloop zijn beide analyses gemaakt. Hiervoor zijn drie verschillende enquêtes gehouden onder deelnemers, bezoekers en inwoners van Amsterdam. Om de vergelijking tussen de EIA en MKBA mogelijk te maken zijn ook diverse niet-markteffecten gewaardeerd die binnen de sportcontext normaal niet gewaardeerd worden. De vergelijking tussen de EIA en de MKBA laat grote verschillen in uitkomsten zien en toont aan dat een sportevenement beter voor het plezier dan voor extra bestedingen kan worden georganiseerd.

1 Inleiding

Met 36.757 lopers op de hoofdafstand en 115.000 toeschouwers is de Dam tot Damloop van Amsterdam naar Zaandam een groot sportevenement en het grootste hardloopevenement van Nederland. Rondom de 29ste Dam tot Damloop op 22 september 2013 is een groot onderzoeksproject uitgevoerd met aparte enquêtes onder de deelnemers, bezoekers en bewoners van Amsterdam. Bij de evaluatie van veel sportevenementen wordt een economische impact analyse (EIA) opgesteld. Deze is ook in dit onderzoek gebruikt, vooral om het verschil met de gemaakte maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) te laten zien. Dit onderzoek is de eerste MKBA voor een klein sportevenement in Nederland en de enige MKBA van een sportevenement die achteraf is uitgevoerd (de MKBA's van het WK voetbal en Olympische Spelen waren voorafgaand aan het evenement, De Nooij et al. 2010; De Nooij 2012). In de enquêtes die voor dit onderzoek zijn gehouden, zijn onder andere betalingsbereidheidsvragen aan bezoekers en bewoners gesteld en is gevraagd naar de gezondheidseffecten voor de deelnemers. Beide methodieken zijn ook nieuw voor sportevenementen.

De evaluatievorm bij sportevenementen. De vergelijking tussen MKBA en EIA voor sportevenementen is van belang, omdat als er bij sportevenementen economische effecten geëvalueerd worden, er een EIA gemaakt wordt. Hiervoor

wordt dan de richtlijn van de Werkgroep Evaluatie Sportevenementen¹ gebruikt (WESP 2010a). De richtlijnen van WESP worden ook door het ministerie van VWS als voorwaarde gesteld voor subsidie aan grote sportevenementen (ministerie van VWS 2013, p. 10). Het doel van dit artikel is bij te dragen aan een verdere ontwikkeling van het evaluatie-instrumentarium op sportevenementengebied.

De economische impact analyse (WESP 2010a) geeft weer hoeveel extra (additionele) bestedingen van bezoekers, deelnemers en de organisatie er zijn in de gemeente/regio/provincie waar het evenement plaatsvindt, die daar zonder het evenement niet waren geweest. Hoe meer bestedingen, hoe beter het evenement scoort in een EIA. Het effect van de extra bestedingen op de extra economische activiteit verloopt middels een multiplier. Deze wordt meestal niet gespecificeerd en is dan impliciet 1 (De Nooij 2014a). Effecten die niet op een markt worden verhandeld, zoals plezier, city marketing effecten en trots, worden niet meegenomen in een EIA. Voor de meting van tevredenheid en promotionele waarde zijn aparte WESP-richtlijnen. Deze richtlijnen worden minder toegepast, en geven geen complete welvaartsevaluatie.

Bij andere overheidsprojecten worden geen EIA's maar MKBA's gemaakt. Een MKBA telt voor een evenement alle kosten en baten voor alle inwoners van een stad, regio of land op. Ook niet-marktgoederen worden, voor zover mogelijk, in geld uitgedrukt en meegenomen in de analyse. Doordat alle effecten meegenomen worden, laat een MKBA zien of een sportevenement welvaartsverhogend is. Zie voor de algemene MKBA richtlijn in Nederland Romijn en Renes (2013). Voor een uitgebreidere bespreking en vergelijking van EIA en MKBA in de sportevenementencontext zie De Nooij (2014a).

Taks et al. (2011) heeft de enige andere vergelijking gemaakt tussen een EIA en een MKBA voor een sportevenement, en gaat over een Canadese evenement. De EIA toont ruim CAD\$ 11 miljoen extra bestedingen, die door een multiplier van 0,51 leiden tot een extra BBP effect van CAD\$ 5,6 miljoen. De MKBA geeft een negatief saldo van CAD\$ 2,4 miljoen. Als deze MKBA volgens de Nederlandse standaard gemaakt wordt en de meeste investeringskosten en de toekomstige baten wel worden meegenomen (De Nooij 2014b) resulteert een negatiever saldo van -CAD\$ 7,2 miljoen.

Onderzoeksopzet. De MKBA is volgens de gebruikelijke lijnen opgezet (zie Romijn en Rennes 2013). Het projectalternatief waarin de Dam tot Damloop wordt georganiseerd, wordt vergeleken met het nulalternatief waarin deze niet wordt georganiseerd. Daarna zijn de belangrijkste effecten geïnventariseerd en beschreven (de verschillen tussen de twee alternatieven). Vervolgens is gekeken hoe deze effecten gewaardeerd kunnen worden.

¹ In de Werkgroep Evaluatie Sportevenementen (WESP) werken vertegenwoordigers van hogescholen en andere kennisinstellingen samen op het gebied van evenementen evaluatie. Hun doel is standaardrichtlijnen te ontwerpen om de sociale, economische en promotionele impact van (sport)evenementen te meten. Zie www.evenementenevaluatie.nl.

Van kleine sportevenementen zijn er geen Nederlandse MKBA's. Van de grote sportevenementen (WK voetbal en Olympische Spelen) zijn wel MKBA's gemaakt, maar hierin missen belangrijke effecten (zoals beleving en gezondheidsbatens). Internationaal gezien is er maar één MKBA voor sportevenementen gepubliceerd in de wetenschappelijke literatuur (Taks et al., 2011). Daarom kon er voor Dam tot Damloop MKBA geen gebruik gemaakt worden van reeds bestaande kengetallen en waarderingsschattingen uit de literatuur, en zijn veel nieuwe primaire data verzameld. Hiertoe zijn drie afzonderlijke vragenlijsten opgesteld. Deze vragenlijsten overlappen waar mogelijk, en zijn gebaseerd op bestaande richtlijnen en voorbeelden (zoals de WESP richtlijnen, maar ook de milieu-economische literatuur over het waarderen van niet-marktgoederen).

Tijdens de Dam tot Damloop hebben 40 studenten bij bezoekers 768 face-to-facevragenlijsten afgenomen, met onder andere stellingen over het evenement, uitgaven, betalingsbereidheid (Willingness to Pay) en reistijd. In de vragenlijst stond ook een vraag over de betalingsbereidheid, deze is onder de bezoekers in vier varianten gevraagd. Aansluitend op het evenement is aan een panel met bewoners van Amsterdam van de gemeente Amsterdam een vragenlijst voorgelegd (n=431) met onder andere stellingen over het evenement, wel/niet bezocht, betalingsbereidheid en overlast. Hierin was ook een betalingsbereidheidsvraag opgenomen, hiervan is maar één variant gevraagd. Tegelijkertijd zijn via internet 2963 hardlopers geënquêteerd (een response van 33% op 9058 uitgenodigde lopers) met vragen over de uitgaven, betalingsbereidheid, trainingsvoorbereiding en gezondheid. Alle informatie in deze MKBA over bezoekers, lopers, en deelnemers komt uit de enquêtes die onder deze groepen zijn gehouden.

Na het kwantificeren en waarderen van de effecten is de totaaloptelling gemaakt. Afgezien van de waarde van de gezondheidswinst is verdisconteren niet relevant.

Hieronder worden de belangrijkste bevindingen besproken voor achtereenvolgens bezoekers, bewoners van Amsterdam, ondernemers, organisatie, de betrokken gemeenten en de lopers. Paragraaf 3 bespreekt de samenvattende tabel en conclusies. Voor meer details zie De Nooij en Horsseleberg (2014).

2 Belangrijkste effecten, per actor

Bezoekers. Het aantal bezoekers meten langs een hardloopparcours, waar het een komen en gaan is van mensen en waar veel verschillende toegangs- en exitwegen zijn, is erg lastig. Daarom is het aantal bezoekers op twee manieren geschat (dit wordt ook door de WESP-richtlijn bezoekersaantallen aangeraden, Wesp 2010b). Methode 1 combineert het percentage van de Amsterdammers dat de Dam tot Damloop heeft bezocht met het percentage Amsterdammers onder het publiek (52 procent) en geeft als resultaat 148.412 toeschouwers. Methode 2 start vanuit de enquête onder de deelnemers. Ruim 57 procent van de lopers had bekenden langs

het parcours staan om hun aan te moedigen. Gemiddeld hadden deze lopers 5,9 bekenden langs het parcours staan. Omdat er 36.757 lopers waren zou daar uit kunnen volgen dat er 124.973 bezoekers langs de kant stonden. Echter, er waren ook toeschouwers die niemand aanmoedigden en toeschouwers die meerdere lopers aanmoedigden. Uit de enquête onder de bezoekers langs het parcours bleek dat toeschouwers die komen om iemand aan te moedigen gemiddeld komen voor 2,3 lopers.² Daarvoor gecorrigeerd zouden er 54.336 bezoekers zijn (124.973/2,3). Maar niet alle toeschouwers komen om een specifiek iemand aan te moedigen. 65 procent van de bezoekers geeft aan te komen om een of meer bekenden aan te moedigen. Gecorrigeerd daarvoor komt schatting 2 op 83.982 bezoekers.

In deze MKBA is steeds het afgeronde gemiddelde van 115.000 bezoekers gebruikt. Dit gemiddelde ligt lager dan de 250.000 bezoekers die de organisatie zelf schat.

Gemiddeld geven bezoekers € 23,32 per persoon uit. Bezoekers van buiten Amsterdam/ Zaanstad geven gemiddeld ruim tweemaal zoveel (€ 34,29) uit als de bezoekers uit deze steden (€ 14,59). De belangrijkste uitgaven zijn eten en drinken, winkelen en kosten van openbaar vervoer. Uitgaven tellen alleen mee voor Amsterdam en Zaanstad als ze extra (additioneel) zijn. Uitgaven van de inwoners in de eigen stad of regio zijn alleen additioneel als de bewoner naar een locatie buiten stad of regio was gegaan als het loopevenement niet in Amsterdam had plaatsgevonden. En uitgaven van bezoekers van buiten zijn alleen additioneel als ze zonder het evenement niet in de stad of regio waren geweest (gebaseerd op methode C in Oldenboom et al. 2013). Zoals de uitkomst laat zien, maakt de omvang van de regio die geanalyseerd wordt veel uit, terwijl de regionale afbakening bij evaluaties van sportevenementen vaak weinig aandacht krijgt. Op basis van de enquête onder de bezoekers blijkt dat bezoekers in totaal € 2,6 miljoen uitgaven. Ruim € 1,5 miljoen hiervan is additioneel voor Amsterdam en Zaanstad. Van de bezoekers van buiten telt 69 procent mee als additioneel en van de bezoekende bewoners 26 procent. Van 43 procent van alle bezoekers worden de uitgaven meegeteld. Omdat niet alle bezoekers iets besteden, telt bij het berekenen van de additionele uitgaven van de Dam tot Damloop slechts 34 procent van alle bezoekers mee. Dit is ook het percentage van de bezoekers dat meetelt in de EIA van de Dam tot Damloop.

Veel bezoekers geven niks uit, terwijl men het evenement wel waardeert. 57 procent van de bezoekers is van plan volgend jaar weer te komen en driekwart vindt een bezoek aan de Dam tot Damloop aan te raden aan vrienden, kennissen en of familie. Het plezier dat publiek beleeft aan het evenement, blijkt ook uit het gedrag. De gemiddelde verblijfstijd langs het parcours is een uur en driekwartier (105 minuten). De gemiddelde reistijd (enkele reis) is een half uur. Daarom is in de enquête ook een waarderingsvraag gesteld. Eerst is gevraagd of bezoekers willen bijdragen aan het evenement. Zo ja, is gevraagd naar het bedrag dat bezoekers

² Extreme waarnemingen die aangeven voor meer dan 25 lopers te komen, zijn op 25 gemaximeerd.

willen betalen. Dergelijke betalingsbereidheidsvragen (willingness to pay) meten de waarde van een goed waarvoor geen markt is.

Van de betalingsbereidheidsvraag zijn vier verschillende versies verspreid (onder andere gebaseerd op Bulte en de Zeeuw 2002). Versie A vroeg naar de betalingsbereidheid voor een toegangsprijs met een aantal antwoordmogelijkheden (€ 2,50 / € 5 / € 10 / € 15 / € 20 / € 25 / € 30 / € 50 / meer dan € 50). Versie B vroeg naar een bijdrage (met dezelfde antwoord mogelijkheden). Versie C vroeg naar een bijdrage middels een open vraag. Versie D vroeg naar een bijdrage met dezelfde antwoordmogelijkheden en vroeg de respondenten zich in te beelden daadwerkelijk te moeten betalen (cheap talk).

De open vraag (C) geeft de hoogste waarde (zie tabel 1). Cheap talk (D) reduceert de uitkomst zoals verwacht en de toegangsprijs (A) geeft de laagste waarde. Gemiddeld is de betalingsbereidheid van de bezoekers die bij willen dragen € 7,67. Voor alle bezoekers is de gemiddelde betalingsbereidheid € 3,17. Met 115.000 bezoekers is de totale betalingsbereidheid € 364.368.

Dit is mogelijk toch een onderschatting. Veel bezoekers blijven lang, maar hebben geen positieve betalingsbereidheid. Verder is de gevonden betalingsbereidheid relatief laag ten opzichte van de waarde van de tijd (gewaardeerd tegen het netto uurloon is deze gemiddeld €21,86).³ Ook is er voor bezoekers die betalingsbereid zijn geen sterk verband van tussen verblijfsduur en bedrag dat zij bereid zijn te betalen.

Tabel 1 Gemiddelde betalingsbereidheid bezoekers

	Versie A Toegangsprijs	Versie B Bijdrage	Versie C Bijdrage open vraag	Versie D Bijdrage cheap talk	Totaal
Aantal	192	187	199	185	763
Percentage dat bereid is te betalen	40,1	47,6	37,2	40,5	41,3
Percentage dat weet hoeveel (€)	42,2	43,9	34,7	41,6	40,5
Gemiddelde betalingsbereidheid	5,93	8,63	9,38	7,56	7,67
Vershil gemiddelde t.o.v. vraag B	-31%	0%	9%	-12%	

Bewoners van Amsterdam. De steun en waardering voor de Dam tot Damloop onder Amsterdammers is groot: ruim 60 procent van de respondenten geeft aan dat

³ Becker (1965) liet zien dat mensen hun arbeidsinspanning optimaliseerden: dat wil zeggen precies zoveel werken dat hun marginale waarde van vrije tijd gelijk is aan hun marginale extra inkomsten (netto uurloon). Dit veronderstelt onder andere een goed werkende arbeidsmarkt. De vraag is of op zondag werken voor veel mensen een praktische mogelijkheid is (met andere woorden wat hun netto uurloon zou zijn). Aan de andere kant is in veel bedrijven op zondag het loon hoger (zondagstoeslag) en is de waarde van vrije tijd minstens de waarde van het netto uurloon (maar kan dus ook substantieel hoger zijn). Daarmee lijkt een vergelijking tussen de waarde van vrije tijd zoals berekend en de betalingsbereidheid zoals gemeten informatief over hoe goed de gevonden betalingsbereidheid de werkelijke betalingsbereidheid meet.

het belangrijk is dat de Dam tot Damloop wordt georganiseerd in mijn stad. En ruim 77 procent vindt het goed dat de gemeente Amsterdam en de gemeente Zaanstad de Dam tot Damloop mede mogelijk maken.

Om de steun concreter te maken is ook hier naar de betalingsbereidheid gevraagd aan de bewoners van Amsterdam met de eerder genoemde enquête onder het panel van de gemeente Amsterdam onder haar inwoners. Gevraagd is naar een bijdrage zodat de Dam tot Damloop zowel voor de lopers als de bezoekers goed en veilig georganiseerd kan worden. Eerst is gevraagd naar de bereidheid om te betalen en als men bereid was is met een open vraag gevraagd hoeveel men bereid was te betalen (er zijn geen verschillende varianten gebruikt). 15 procent van de Amsterdammers wil betalen. Dit is flink lager dan het percentage Amsterdammers dat de Dam tot Damloop belangrijk vindt. Gemiddeld is de betalingsbereidheid € 15,16 per respondent die wil betalen en ook weet hoeveel. Omdat niet alle respondenten die betalingsbereid zijn weten hoeveel zij willen betalen, is de geschatte totale waarde € 1,3 tot € 1,8 miljoen.

Tevens is in de enquête onder de bewoners (panel van de gemeente Amsterdam) gevraagd naar de ervaren overlast, soort overlast, hoe erg deze overlast is en naar een compensatiewaarde (willingness to accept). 18 procent van het panel heeft enige overlast ervaren. De meest voorkomende vorm van overlast zijn wegversperringen en verstoringen in het openbaar vervoer. De 9 procent van het panel die merkte last te hebben in het openbaar vervoer had een gemiddelde vertraging van 55 minuten. Het analyseren van de compensatiewaarde is problematisch: van de 79 respondenten met overlast hoefden 31 geen compensatie (€ 0 is genoeg), 33 respondenten weten niet hoeveel compensatie nodig is. Slechts 15 respondenten hebben een bedrag ingevuld bij deze open vraag. Bij het analyseren van deze antwoorden is geen verband tussen compensatiewaarde en type overlast dat is ervaren gevonden noch met de mate van overlast. Ook lijkt de afwezigheid van een daadwerkelijke betaling bij deze vraag tot hoge antwoorden te hebben geleid. Ook zijn het vooral de hoger opgeleiden die een geldwaarde als antwoord geven op deze vraag. Daarom is geen waarde voor de overlast opgenomen in de MKBA-optelling, maar is dit effect als een PM-post opgenomen.

Ondernemers. Ondernemers in de buurt of langs het parcours kunnen op een aantal manieren de effecten merken van de Dam tot Damloop. De bereikbaarheid kan slechter zijn door wegversperringen of grote mensenmassa's. Ook kunnen ondernemers een ander publiek trekken dan normaal, waar ze niet op ingespeeld zijn of juist meer publiek; nu en op termijn. De verwachting van bewoners en bezoekers is dat er meer publiek komt in de stad: 45 procent van de bewoners denkt dat de Dam tot Damloop goed is voor het toerisme en 63 procent vindt het evenement goed voor de gezelligheid in de stad. (Bij de bezoekers liggen deze percentages met 70 en 90 procent nog hoger). De positieve effecten op termijn lijken er te zijn, de korte termijn negatieve effecten kunnen ook optreden. Binnen dit onderzoekstraject bleek het niet mogelijk om ook ondernemers langs de route of in de binnenstad te bevragen, en er bestaan ook nog geen bruikbare kengetallen die

uit andere studies overgenomen kunnen worden. Omdat de effecten voor ondernemers dus zowel positief als negatief kunnen zijn, is dit effect daarom met een vraagteken in de overzichtstabel opgenomen.

De organisatie. Le Champion organiseert jaarlijks de Dam tot Damloop en vele andere evenementen in vooral Noord-Holland, waarbij de Dam tot Damloop het grootste evenement is. Tabel 2 geeft in geaggregeerde vorm de inkomsten en uitgaven van Le Champion met betrekking tot de Dam tot Damloop weer, uitgesplitst naar regio. De kosten zijn economische kosten omdat er productiemiddelen worden gebruikt die nu niet op een andere manier nuttig gebruikt kunnen worden. Er zijn relatief weinig uitgaven in Amsterdam en Zaanstad, omdat de organisatie in Alkmaar zit en materialen in heel Nederland gehuurd en gekocht worden. Per saldo heeft de organisatie een negatieve bestedingsimpuls in Amsterdam en Zaanstad, Noord-Holland en Nederland als geheel. De negatieve bestedingsimpuls voor Nederland als geheel betreft vooral de uitgaven aan buitenlandse toptleten waardoor geld uit Nederland wegvloeit (we importeren een atletiek prestatie).

Tabel 2 Uitgaven en inkomsten van Le Champion uitgesplitst naar regio.

	In Amsterdam en Zaanstad	In Noord-Holland (incl Amsterdam en Zaanstad)	In Nederland (incl. Noord-Holland)
Uitgaven door Le Champion	437.746	1.281.313	1.809.670
Inkomsten uit regio	1.341.493	1.612.493	1.892.650
Netto bestedingimpuls	-903.747	-331.179	-82.980

De gemeenten. Zowel de gemeente Amsterdam als Zaandam zijn betrokken bij de organisatie vooraf en op de dag zelf. Hun rol hierbij is beperkt tot vergunningverlening en verantwoordelijkheid voor de openbare orde. Deze rol is zo beperkt mogelijk, Le Champion doet veel zelf of huurt veel in. Zo zorgt Le Champion zelf voor de dranghekken, vrijwilligers bij veel afzettingen, inhuur van professionele verkeersregelaars waar nodig, schoonmaak na afloop (niet de Gemeentereiniging). De grootste inzet komt van agenten. In totaal schat de organisatie dat tijdens de Dam tot Damloop 50 agenten in Amsterdam en Zaandam toezicht houden. Uitgaande van 10 uur aanwezigheid (de start duurt ongeveer 4,5 uur en de finish 6, dus met ruime randen daaromheen), en een uurkosten van € 100, zijn de kosten voor politie-inzet € 50.000.

De lopers. Gemiddeld geven de hardlopers in aanloop naar en tijdens de Dam tot Damloop € 165 euro uit. De grootste uitgavenposten zijn vooral nieuwe sportkleding (€ 102), hardlooptraining en ondersteuning (€ 14) en inschrijfkosten (€ 13). Samen geven alle lopers €6,1 miljoen euro uit. Veel van deze uitgaven zijn geen extra uitgaven voor Amsterdam en Zaanstad of Noord-Holland. Hardloopkleding en trainingsondersteuning worden vooral in de woonplaats gekocht. In de MKBA worden alleen de extra bestedingen meegenomen. Dus als er

wordt gekeken naar Amsterdam en Zaandam dan worden alleen uitgaven meegeteld die lopers van buiten deze twee steden in Amsterdam en Zaandam doen. In Amsterdam en Zaandam zijn de extra bestedingen door lopers van buiten deze steden € 358.488 in totaal (€ 13,10 per loper van buiten Amsterdam en Zaandam). Als een groter gebied wordt beschouwd, namelijk Noord-Holland, worden alleen de uitgaven van lopers van buiten Noord-Holland meegenomen. De extra bestedingen zijn dan € 221.922 (€ 13,60 per loper van buiten Noord-Holland). Het merendeel van de extra uitgaven zijn aan souvenirs, openbaar vervoer en winkelen. Uitgaven aan inschrijfgeld zijn hier niet meegenomen om dubbeltelling met inkomsten en uitgaven van de organisatie te voorkomen. De extra uitgaven in Nederland als geheel zijn verwaarloosbaar door het ontbreken van buitenlandse breedtesport deelnemers (de buitenlandse toplopers zorgen niet voor substantiële extra bestedingen).

In de enquête onder de lopers is de lopers gevraagd hoeveel ze bereid geweest zouden zijn maximaal voor hun deelname te betalen. Op basis daarvan is het verschil tussen wat ze daadwerkelijk willen betalen voor hun deelname ticket en wat ze hiervoor hebben betaald uitgerekend. De meeste lopers zijn bereid om meer te betalen voor hun startbewijs dan ze nu hebben betaald. Dit consumentensurplus is € 16,06 gemiddeld per loper en € 590.165 in totaal.

Hardlopers gaan in aanloop naar en deels ook na afloop meer lopen, en soms ook meer sporten. 48 procent van de deelnemers is vooraf meer kilometers per week gaan hardlopen. 41 procent wil ook na het evenement meer blijven bewegen. De toename van het hardlopen is niet ten koste is gegaan van andere sportactiviteiten: 77 procent van de respondenten is (deels) meer sporturen gaan maken. En 58 procent van de deelnemers geeft aan dat het trainen voor de Dam tot Damloop een positief effect heeft gehad op hun gezondheid. De gezondheidseffecten worden uitgebreider besproken in Baart de la Faille et al.. (2014). Voor deze MKBA hebben we de gezondheidseffecten gewaardeerd. Dit is noodzakelijkerwijs een ruwe waardering omdat gedetailleerdere informatie ontbreekt. Gezien het feit dat gezondheidseffecten normaal niet gewaardeerd worden, is deze eerste stap een vooruitgang die hopelijk in de toekomst preciezer kan worden gedaan dan hier. De belangrijkste input in de berekening is:

- 24 procent van de deelnemers beweegt voldoende en deed dat zonder Dam tot Damloop niet (uit de enquête bleek dat 48 procent meer is gaan sporten met de aanname dat de helft daarvan onvoldoende bewoog). Bij driekwart van de lopers is dus geen gezondheidswinst.
- Het voldoende sporten duurt gemiddeld een half jaar (inclusief voorbereidingstijd).
- Deelnemers kunnen gemiddeld nog 40 jaar sporten om langer te leven (de gemiddelde leeftijd van de lopers is 40 jaar).
- Mensen die voldoende bewegen leven een jaar langer.
- De waarde van een extra quality adjusted life year (qaly) is € 50.000.

Daaruit is de gezondheidswinst als volgt berekend: 24 % (percentage lopers met nuttige bewegingswinst) * 1/2 (jaar dat het gemiddeld langer wordt bewogen) / 40 (hoeveel jaar kan de gemiddelde deelnemer nog sportief actief zijn) * 1 (levenswinst in jaren door voldoende sporten) * € 50.000 (waarde Qaly) * 36.757 (totaal aantal deelnemers). Dan is de gezondheidswinst al € 5.513.550.⁴ Deze waarde wordt pas aan het eind van de levens van de sporters (over 40 jaar) gerealiseerd. Met een discontovoet van 5,5 procent geeft dit een huidige waarde van € 647.639 voor heel Nederland.

Vanwege de onzekerheid in deze berekening is gekozen voor een waarde voor een qaly in het midden (maar niet aan het onderkant) van de bandbreedte van wat gebruikelijk is; een relatief lage waarde voor de extra levenswinst door voldoende te bewegen (1,8 jaar extra levensverwachting bij 75 minuten sporten per week is de schatting van Moore et al. 2012). Buiten beschouwing is gelaten de gezondheidswinst voor mensen die al sporten en nu meer sporten (terwijl die er waarschijnlijk wel is), de gezondheidswinst door ander gezond gedrag dan bewegen (zoals minder roken en drinken), gezondheidswinst op korte termijn en de kosten van blessures. Dit laatste negatieve effect weegt waarschijnlijk niet op tegen de niet meegenomen positieve effecten. Zo schatten Bernaards et al. (2008) de kosten van te weinig bewegen op de gezondheidszorg op € 677 miljoen netto: € 907 miljoen aan extra behandelkosten van ziekten door te weinig bewegen en € 230 miljoen aan kosten door sportblessures. Ook de kosten van verzuim door sporters die geblesseerd raken wegen niet op tegen het feit dat sportende werknemers gemiddeld minder verzuimen dan hun niet-sportende collega's (NISB 2011).

3 EIA en MKBA

Met behulp van de hierboven besproken effecten zijn zowel een economische impact analyse (hoeveel zijn de extra bestedingen) als een maatschappelijke kosten-batenanalyse (hoe groot zijn de maatschappelijke kosten en baten) opgesteld. Dit om de standaardevaluatie bij sportevenementen te vergelijken met de standaardevaluatie op andere beleidsterreinen. Tabel 3 geeft de belangrijkste effecten van de Dam tot Damloop weer, met in de onderste regels de EIA en de MKBA. Hierbij is onderscheid gemaakt naar drie gebieden waar een effect kan optreden: Amsterdam en Zaanstad, Noord-Holland (inclusief Amsterdam en Zaanstad) en Nederland als geheel. Regel 1, 2, 3, 4, 8, 10, 13 en 14 volgen uit de tekst hierboven. De betalingsbereidheid voor bezoekers uit Amsterdam is niet meegenomen om overlap met betalingsbereidheid van alle Amsterdammers te voorkomen (regel 7). De betalingsbereidheid voor Zaandam is met de Amsterdamse betalingsbereidheid per persoon berekend (regel 9).

⁴ $0.24 * 0.5 / 40 * 1 * 50.000 * 36757$

Veel uitgaven zijn niet additioneel, echter de bezoekers en lopers prefereren deze uitgaven boven andere uitgaven. Dit consumentensurplus is met 5 procent geschat (regel 5 en 6). Van de lopers (regel 6) zijn om dubbeltelling met hun surplus over hun ticket (regel 10) te voorkomen alleen de uitgaven exclusief het startbewijs meegenomen in regel 6. Op vergelijkbare wijze zijn baten voor bedrijven die deelnemen aan de businessrun, zoals tevredener of gezonder personeel, geschat op hun 10 procent van hun directe kosten (sponsoring en startbewijzen voor de businessloop). Het feit dat ze deze uitgaven vaak jaarlijks, vrijwillig doen geeft aan dat hun baten groter zijn dan hun kosten. Dat er ook baten zijn voor de werkgevers blijkt ook uit de enquête onder de lopers (zie Baart et al. 2014).⁵ Indirecte kosten voor bedrijven (zoals ondersteuning of tijd van het personeel) niet zijn meegenomen. In de optellingen (regel 16 en 17) is een multiplier van 1 gebruikt. Onder de tabel bespreken we eerst de belangrijkste uitkomsten. Daaronder bediscussiëren we vier belangrijke onderdelen van de berekening die hierboven nog niet uitvoerig aan bod gekomen zijn.

Tabel 3 Belangrijkste economische en maatschappelijke effecten van de Dam tot damloop in (1000 Euro)

	Amsterdam en Zaanstad	Noord- Holland	Nederland
1. Additionele bestedingen van bezoekers	1527	614	0
2. Uitgaven door Le Champion uit de regio	438	1281	1810
3. Inkomsten Le Champion uit regio	1341	1612	1893
4. Additionele bestedingen van de lopers	358	222	0
5. Consumenten surplus van de bezoekers over hun uitgaven	47	89	134
6. Consumenten surplus van de lopers over hun uitgaven	82	187	303
7. Betalingsbereidheid van de bezoekers	0	109	209
8. Betalingsbereidheid alle Amsterdammers	1533	1533	1533
9. Betalingsbereidheid alle inwoners van Zaanstad	287	287	287
10. Consumentensurplus van lopers	172	335	592
11. Overlast bewoners Amsterdam	-	-	-
12. Overlast ondernemers	?	?	?
13. Gezondheidsbaten van de lopers	166	360	648
14. Baten voor de werkgevers	42	90	162
15. Kosten inzet politie en gemeente	-50	-50	-50
16. Saldo EIA (optelling 1-3)	982	505	-83
17. Saldo MKBA (optelling (1-11))	3260 –PM	3444 –PM	3739 –PM

⁵ Zo blijkt uit de enquête onder de lopers dat 40 procent van de deelnemers aan de bedrijvenloop zich energiever voelt door het trainen. Eenzelfde deel geeft aan dat ze hun collega's beter hebben leren kennen of dat ze meer collega's hebben leren kennen. Een derde staat door deelname positiever ten opzichte van hun werkgever. Ongeveer 15 procent denkt dat ze door het trainen ook meer uit het werk halen (ze zijn of voelen zich gemotiveerder of productiever). Negatieve consequenties voor het bedrijf waarmee men deelneemt worden niet gemeld.

Hieruit blijkt dat:

- De Dam tot Damloop is goed voor economie en welvaart in Amsterdam en Zaanstad, Noord-Holland en goed voor de welvaart in Nederland.
- Hoe groter de regio hoe kleiner de economische impact (EIA). Voor Nederland als geheel is de economische impact zelfs enigszins negatief (omdat er een aantal topatleten betaald uit het buitenland komen, maar geen betalende bezoekers of deelnemers).
- Voor de welvaartsbijdrage (MKBA) geldt juist een omgekeerd verband: hoe groter de regio waarvoor wordt gemeten hoe meer welvaart wordt gegenereerd door de Dam tot Damloop.
- De keuze van het gebied waarvoor geanalyseerd wordt is cruciaal, terwijl deze keuze vaak weinig aandacht krijgt.
- Het saldo van de MKBA is voor Amsterdam en Zaanstad ruim drie maal zo groot als het saldo van de EIA. Voor Noord-Holland en voor Nederland is het verschil nog groter.
- De niet-markt effecten (plezier, citymarketingbaten, gezondheidswinst) zijn substantieel en belangrijker dan de additionele bestedingen bij de beoordeling van de aantrekkelijkheid van dit evenement.

Discussie

Vergelijking met andere kleine sportevenementen. De MKBA van de Dam tot Damloop laat zien dat het evenement positief aan de welvaart bijdraagt. De enige andere ex post MKBA van een sportevenement (Taks et al. 2011) heeft een negatief saldo. De belangrijkste verklaring daarvoor is dat voor dat evenement substantieel werd geïnvesteerd in nieuwe faciliteiten zonder dat daar grote toekomstige baten tegenover staan. Bij de Dam tot Damloop zijn geen grote investeringen nodig, maar wordt een bestaande faciliteit (de openbare weg) gebruikt.

Hoge niet gebruikswaarde voor alle Amsterdammers in vergelijking met de bezoekers. In de tabel valt op dat de betalingsbereidheid van alle Amsterdammers en van alle Zaanammers groter is dan de betalingsbereidheid van de bezoekers (die hiervoor speciaal langs de kant staan). Een verschil in vraagstelling lijkt niet de verklaring te zijn, wel is het aantal respondenten dat wil betalen in het panel van Amsterdam in absolute aantallen relatief gering. Een vergelijking met andere studies is door gebrek aan andere studies over dit onderwerp niet te maken. Bij de verklaring van de verschillen in totale betalingsbereidheid van alle Amsterdammers en de bezoekers spelen drie factoren een rol. Ten eerste zijn de bezoekers veel vaker bereid te betalen dan alle Amsterdammers (41 procent van de bezoekers is bereid te betalen en maar 15 procent van de Amsterdammers is bereid te betalen). Ten tweede is de betalingsbereidheid van bezoekers relatief laag: € 7,67 versus € 14,16 gemiddeld. Doorslaggevend is het derde feit: er zijn 799.442 Amsterdammers en ‘maar’ 65.927 bezoekers van buiten Amsterdam en Zaanstad die in regel 5 zijn meegenomen.

Multiplifier. In deze studie hebben we een multiplier gebruikt van 1. Dat wil zeggen dat € 1 meer bestedingen tot € 1 meer bruto binnenlands product en dus tot € 1 meer welvaart leidt. Hieromheen spelen een aantal vragen die nog geen definitief antwoord hebben. Het gaat om vragen zoals: (i) hoeveel nemen de totale bestedingen toe als de binnenkomende bestedingen door de oorspronkelijke ontvangers weer worden uitgeven (het multiplier effect), (ii) welke kosten worden gemaakt om de extra uitgaven te realiseren, (iii) hoeveel van de extra uitgaven van de toeristen gebeuren aan dingen die rechtstreeks geïmporteerd zijn (importlek), (iv) wat is het effect van versturende belastingen en externe effecten, en (v) hoe groot zijn de algemeen evenwichtseffecten, extra productie in de toeristische sector, vraagt extra productiefactoren. Deze moeten ergens vandaan komen. Zolang de aanbod van productiefactoren (arbeid en kapitaal) beperkt zijn, dan gaat de extra productie in de toeristische sector ten koste van de productie in andere sectoren (Dwyer en Forsyth 1993; zie eveneens Dwyer et al. 2005). Dwyer en Forsyth (1993, p. 765) concluderen dat het onwaarschijnlijk is dat de netto baten van toerisme groot zijn in vergelijking tot de directe bestedingen van toeristen.

In Nederlandse EIA's van sportevenementen volgens de WESP-methode wordt geen multiplier gebruikt.⁶ Impliciet wordt feitelijk een multiplier van 1 gehanteerd. De vraag hoeveel bestedingen doorwerken in de welvaart wordt dus in Nederlandse EIA's meestal op 1 gezet. In de sporteconomische literatuur wordt geconcludeerd dat voorstanders van sportevenementen vaak erg hoge multipliers gebruiken (Matheson 2009; Szymanski 2002; Crompton 1995, p. 23). De impliciete multiplier van 1 in Nederlandse EIA's is in dat kader niet aan de hoge kant.

Er zijn in dit kader nog een paar relevante Nederlandse studies. De Nooij en Theeuwes (2004) gingen bij een bestedingsimpuls uit het buitenland (van internationale organisaties die naar Nederland werden gehaald) uit van een multiplier van 0,75: €100 extra bestedingen uit het buitenland leiden binnenlands tot € 150 euro extra bestedingen. De Nooij en Theeuwes namen aan dat de economie ergens (halverwege) tussen recessie en volledige werkgelegenheid in zat en dat door de €150 extra bestedingen het BBP een stijging liet zien van € 75. Dit is meegeteld als een welvaartsbaat in de MKBA.

In andere MKBA's van sportevenementen is de bestedingsimpuls uit het buitenland meegenomen als een stijging van bbp en welvaart van 1 in de MKBA van het WK voetbal (zie De Nooij et al. 2011) en als 0,5 in de MKBA van de Olympische Spelen (De Nooij 2012).

De Nooij et al. (2010) in een MKBA van het stimuleren van export door bedrijven gingen ervan uit dat extra export leidt tot verdringing van elders, waardoor de stijging van de productie gelijk was aan het verschil in productiviteit tussen exporterende en niet-exporterende sectoren. Omdat exporterende bedrijven gemiddeld 2% productiever zijn dan niet-exporterende bedrijven was de welvaartswinst van €1 meer export € 0,02.

⁶ Al is er een aantal Nederlandse EIA's met een multiplier van meer dan 1.

Kortom een multiplier van 1 is in lijn met wat in Nederlandse EIA's van sportevenementen gebruikelijk is. Deze is hier aangehouden om te laten zien dat een grotere geografische regio en het analyseren van alle maatschappelijke effecten al een groot verschil maakt. Tegelijkertijd kan deze multiplier (veel) te hoog zijn, daarom laat tabel 4 zien wat het effect van een lagere multiplier is. Het saldo van de EIA daalt met de multiplier. Als de multiplier 0,02 is dan blijft er weinig over van de bestedingen als argument om een sportevenement te organiseren. Het saldo van de MKBA daalt ook voor Amsterdam en voor Noord-Holland, voor Nederland als geheel stijgt de MKBA juist omdat het weglekken van het startgeld naar het buitenland voor topatleten minder invloed heeft. De belangrijkste uitkomsten onder tabel 3 blijven evenwel onveranderd, dit benadrukt alleen nog meer hoe belangrijk het is voor een goede evaluatie van (sport)evenementen naar meer dan alleen de binnenkomende bestedingen te kijken.

Tabel 4 Gevoeligheidsanalyse van de multiplier (1000 Euro)

	Amsterdam en Zaanstad	Noord-Holland	Nederland
saldo EIA Multiplier 0,02	20	10	-2
saldo CBA Multiplier 0,02	2347	3000	3865
saldo EIA Multiplier 0,5	491	252	-41
saldo CBA Multiplier 0,5	2818	3242	3825
saldo EIA Multiplier 1	982	505	-83
saldo CBA Multiplier 1	3310	3494	3784

Consumentensurplus in een MKBA. Over de uitgaven van bezoekers en lopers uit een regio is 5 procent consumentensurplus meegerekend. De vraag is uiteraard hoe groot het consumentensurplus op uitgaven is. Taks et al. (2011) gebruiken in hun MKBA 50 procent over de uitgaven aan de kaartjes. Ze verwijzen naar

Falconieri en Palomino (2004) die lieten zien dat onder een aantal aannames over de vraagcurve en de toegepaste beprijzing het consumentensurplus 50 procent is van de consumentenuitgaven. Tegelijkertijd zegt de tweede wet van Gossen dat het marginaal nut in alle bestedingsrichtingen gelijk zal zijn. Daarbij is het wel de vraag of als er wel of geen Dam tot Damloop is er alleen marginaal nut verloren gaat. Ook dat lijkt niet aannemelijk. Daarom is hier wel een positief consumentensurplus gebruikt maar voorzichtigheidshalve wel lager dan wat Taks et al. (2011) gebruikten.

4 Conclusie

Voor Nederland is dit de eerste waardering van diverse niet-markteffecten bij sportevenementen. Hieruit blijkt dat zachte, niet-markteffecten van een sportevenement belangrijker zijn dan harde financiële waarden. Het lijkt nuttig om vaker niet-markteffecten te waarderen binnen sport en economie, vanwege de vele niet-markteffecten bij sport. Toekomstig onderzoek moet deze waarderingen van

niet-markteffecten verder verbeteren. Het waarden van overlast staat helaas nog helemaal in de kinderschoenen.

Het feit dat de uitkomst van de EIA daalt als het bestudeerde gebied groter wordt, en dat het saldo van de MKBA stijgt als de regio groter wordt, pleit ervoor om geen te kleine onderzoeksgebieden af te bakenen in toekomstig onderzoek. Veel EIA's kijken naar de effecten in de organiserende stad en kunnen dus een te rooskleurig beeld geven, zelfs als alleen naar extra bestedingen wordt gekeken.

Binnen de sport worden veel EIA's gemaakt, in andere beleidsterreinen is de MKBA veel gebruikelijker. Zoals deze studie laat zien zijn de verschillen groot. En omdat een MKBA een beeld geeft van het effect op de welvaart terwijl een EIA alleen een effect op bestedingen laat zien (en nog niet eens het effect op het lokale bbp), pleit dit ervoor om meer MKBA's te maken en minder (of liever nog geen) EIA's om zo betere beslisinformatie te verkrijgen.

Auteurs

Michiel de Nooij (info@michieldenooij.nl) is onafhankelijk onderzoeker (www.michieldenooij.nl). Peter Horsselenberg is docent marketing en onderzoeksvaardigheden aan de Hogeschool van Amsterdam en onderzoeker bij CAREM. Het onderzoek is uitgevoerd bij het Centre for Applied Research on Economics & Management (CAREM) van de Hogeschool van Amsterdam met een bijdrage van de organisatie die de Dam tot damloop organiseert (Le Champion). De auteurs danken een anonieme referent en een van de redactieleden voor nuttig commentaar op een eerdere versie.

Literatuur

- Baart de la Faille, M., M. de Nooij en C. Vervoorn, 2014, Onderzoek onder deelnemers Dam tot Damloop, Hogeschool van Amsterdam.
- Becker, G.E., 1965, A theory of the allocation of time, *The Economic Journal*, LXXV, September, 493-517.
- Bernaards C., H. Toet en A. Chorus A., 2008, Medische kosten van onvoldoende bewegen. In: Breedveld K, Kamphuis C, Tiessen-Raaphorst A. Rapportage Sport 2008, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / W.J.H. Mulier Instituut.
- Bulte, E.H., A. de Zeeuw, 2002, Hoeveel is de zeehond ons waard? *ESB*, vol. 87(4377): 712.
- Crompton, J., 1995,. Economic impact analysis of sports facilities and events: eleven sources of misapplication, *Journal of Sport Management*, vol. 9 (1): 14-35.
- Dwyer, L. en P. Forsyth, 1993, Assessing the Benefits and Costs of Inbound Tourism, *Annals of Tourism Research*, vol. 20:751-68.
- Dwyer, L., P. Forsyth, R. Spurr en T. Van Ho, 2005, Measuring the Economic Benefits of Inbound Tourism, unpublished.
- Falconieri S. en F. Palomino, 2004, Collective versus individual sale of television rights in league sports, *Journal of the European Economic Association*, vol. 2: 833-62.

- Matheson, V. 2009, Economic Multipliers and Mega-Event Analysis, *International Journal of Sport Finance*, vol. 4(1): 63-70, Also College of the Holy Cross Working Paper Series 04-02 (2004).
- Moore S.C., A.V. Patel, C.E. Matthews, A. Berrington de Gonzalez en Y Park et al., 2012, Leisure Time Physical Activity of Moderate to Vigorous Intensity and Mortality: A Large Pooled Cohort Analysis, *PLoS Med*, vol. 9(11): 1-14.
- Nederlands Instituut voor Sport en Bewegen (NISB) en Diabetes Fonds, 2011, Investeren in bewegen op werkvloer loont.
- Nooij, M. de en J. Theeuwes, 2004, De kosten en baten van internationale organisaties, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, vol. 25 (3): 116-41.
- Nooij, M. de, M. van den Berg, H. Garretsen en H. de Groot, 2010, MKBA van Handelsbeleid: Een illustratie aan de hand van het Programma Starters op Buitenlandse Markten, *TPEdigitaal*, vol. 4(1): 108-26.
- Nooij, M. de, M. van den Berg en C.Koopmans, 2011, Brood of spelen? Kosten-batenanalyse van het WK Voetbal in Nederland, *Jaarboek van de Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde*,:pp. 178-198.
- Nooij, M. de, M.R. van den Berg en C.C. Koopmans, 2013, Bread or games. A Social Cost-Benefit Analysis of the World Cup Bid of the Netherlands and the Winning Russian Bid, *Journal of Sports Economics*, vol. 14(5 October): 521-45.
- Nooij, M. de, 2012, Een alternatieve maatschappelijke kosten-batenanalyse van het organiseren van de Olympische Spelen in Nederland in 2028, *TPEdigitaal*, vol. 6(1):91-107.
- Nooij, M. de, 2014a, Impact van sportevenementen: EIA versus MKBA. In: Paul Hover, Jerzy Straatmeijer en Koen Breedveld (red.), 2014, *Sportevenementen in Nederland*, Mulier Instituut, Utrecht/Arko Sports Media Nieuwegein, pp. 132-53.
- Nooij, M. de, 2014b,, Economic Impact Analysis Versus Cost Benefit Analysis for a Medium Sized Sport Event, a Further Improvement (February 10, 2014). <http://ssrn.com/abstract=2393427>
- Nooij, M. de, P. Horsselenberg, 2014, Economische en maatschappelijke waarde Dam tot Damloop 2013, CAREM, Hogeschool van Amsterdam.
- Oldenboom, E., P. Hover, W. de Boer, 28 mei 2013, Additionaliteit. Notitie. WESP.
- Romijn, G. en G. Renes, 2013, Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse. CPB/PBL.
- Szymanski, S., 2002, The Economic Impact of the World Cup, *World Economics*, vol. 3(1).
- Taks, M., S. Kesenne, L. Chalip, C. Green, and S. Martyn, 2011, Economic Impact Analysis Versus Cost Benefit Analysis: The Case of a Medium-Sized Sport Event, *International Journal of Sport Finance*, vol. 6: 187-203.
- WESP, Werkgroep Evaluatie Sportevenementen, 2010a, Richtlijnenhandboek Economische impact, versie 5 oktober 2010.,(www.evenementenevaluatie.nl)
- WESP, 2010b, Werkgroep Evaluatie Sportevenementen, Richtlijnenhandboek Bezoekers-aantallen. Versie. 5 oktober 2010, versie 1.0

Geldolph A. Kessler (1916-2002)

Centraal Bankdirecteur, eigenzinnig macro-econoom en onafhankelijk denker over geld in de samenleving

Martin Fase¹

G.A. Kessler was vanaf de jaren 1960 tot begin jaren 1980 centrale bankier en hoogleraar in de leer van het geld op de UvA. Hierdoor was hij één van de weinige geldtheoretici in Nederland die ook een feitelijke rol speelde bij het monetaire beleid in ons land. Op De Nederlandsche Bank fungeerde hij als haar monetaire geweten. Als hoogleraar was hij een eigenzinnig beoefenaar van de leer van het geld die hij vaak vereenzelvigde met de monetaire theorie van de Bank. Ook na zijn terugtreden bij de Bank in 1980 zette hij zijn wetenschappelijk werk voort en publiceerde daarover nog enkele malen. In die laatste jaren waren daarbij kringloopverstoring met uitstoot van arbeid, onvoldoende kapitaalvorming en de houdbaarheid van de collectieve sector zijn macro-economische aandachtspunten. Dit artikel beschrijft Kesslers leven en werk. Het maakt deel uit van de geschiedenis van het economisch denken in ons land gedurende de tweede helft van de vorige eeuw.

1 Inleiding

Dit artikel gaat over de monetaire econoom en centrale bankier Geldolph Adriaan Kessler. Hij was twintig jaar hoogleraar monetaire economie op de UvA en daarnaast bijna dertig jaar werkzaam op De Nederlandsche Bank. Hiervan maakte hij gedurende 1963-1980 deel uit van de directie. In die hoedanigheid was hij verantwoordelijk voor haar Studiedienst, waarvan hij in 1953-1959 de chef was geweest en feitelijk leiding gaf aan de daar werkzame economen en statistici. Deze

¹ Gaarne dank ik mijn voormalige collega onderdirecteur en chef Studiedienst van De Nederlandsche Bank drs. H.H. van Wijk voor zijn opbouwende opmerkingen bij een eerdere versie van dit artikel. Ook ben ik dank verschuldigd aan de medewerkers in het Maagdenhuis van de Dienst informatievoorziening van de UvA voor hun hulp bij het traceren van de archivalia met documenten over de instelling van de leerstoel monetaire economie en benoeming in 1961. Hieruit blijkt dat de hoogleraren G.Th.J. Delfgaauw en C. Goedhart de drijvende krachten waren achter de instelling van het nieuwe extraordinariaat in hun faculteit waarmee zij het studieaanbod van de faculteit wilden verbreden.

dienst was van groot belang in de voorbereiding van het economisch-financieel beleid van de Bank en haar president. Heel speciaal was dat het geval in het tijdvak Holtrop toen monetair onderzoek een prominente plaats binnen de Bank innam. Dat verschafte haar een gezaghebbende positie in Nederland en binnen de toenmalige internationale monetaire wereld van circulatie banken. Mede hierdoor genoot ze ook groot aanzien in academische kringen.

Als hoogleraar was Kessler volgens zijn officiële leeropdracht belast met het onderwijs en onderzoek in de leer van het geld in de doctoraalfase van de economiestudie. Hieraan gaf hij op een geheel eigen en singuliere wijze invulling met zijn doctorale colleges monetaire economie aan studenten sociale of algemene economie in de slotfase van hun studie. Centraal en voortdurend aandachtspunt in zijn onderricht was de monetaire analyse van de Bank en de theoretische grondslagen hiervan. Als centrale bankier, wat zijn hoofdfunctie was, oefende hij ook grote invloed uit op het geldbeleid en vormde hij, naar de woorden van Zijlstra, het wetenschappelijk geweten van de Bank. Dit manifesteerde zich in zijn wetenschappelijke publicaties en, zij het minder zichtbaar, in interne notities en gedachtewisselingen met zijn staf, zijn werk voor werkgroepen van de OESO te Parijs en zijn lidmaatschap van een aantal gezaghebbende commissies van onder meer de SER te Den Haag. De praktische invloed van dit grotendeels in anonimiteit verrichte adviserend beleidswerk valt lastig na te gaan en blijft daarom in het volgende grotendeels rusten, al zijn er in zijn geschriften zeker sporen van terug te vinden.

In het volgende komen wel een aantal andere kanten van Kessler in detail aan de orde. In paragraaf 2 wordt, om te beginnen, kort aandacht gegeven aan de persoon Kessler en zijn maatschappelijke loopbaan. De paragrafen 3 en 4 bespreken de voornaamste aandachtspunten in zijn wetenschappelijke arbeid en analyses en wel aan de hand van zijn geschriften, genoemd in de bibliografie bij dit artikel. In paragraaf 5 wordt Kesslers plaats in de economische wetenschap geschetst in het licht van zijn tijd. Paragraaf 6 besluit met enkele conclusies over de persoon Kessler, zijn wetenschappelijke werk en de betekenis ervan voor de samenleving. Oogmerk van dit opstel is een bijdrage te leveren aan de geschiedenis van het economisch denken in het Nederland van de tweede helft van de twintigste eeuw. Hierin speelde Kessler als monetair theoreticus en economisch practicus een beeld bepalende rol. Dit artikel beoogt in het bijzonder zijn betekenis te schetsen binnen de Nederlandse economische wetenschapstraditie waarvan Kessler onmiskenbaar deel uitmaakte.

2 De persoon en econoom Kessler

Afkomst en studie. Geldolph Adriaan Kessler werd op 26 november 1916 geboren te Bloemendaal als oudste in een gezin van zes kinderen. Dolph, zoals zijn roepnaam luidde, was de zoon van ir. G.A. Kessler die via H. Colijn, zijn vroegere werkgever bij de Koninklijke Olie te Batavia, nauw was betrokken bij de

voorbereidingen voor de oprichting van Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken in IJmuiden. Die kregen in 1918 hun beslag met de bouw van een hoogoven en fabriekshallen aan de mond van het Noordzeekanaal. Van dit moderne industriële bedrijf werd vader Kessler in 1920 lid van de directie en na het overlijden van H.J.E. Wenckenbach in 1924 voorzitter van de directie. Vanaf het midden van de jaren 1930 tot 1946 maakte trouwens ook de eerste naoorlogse Bankpresident, M.W. Holtrop, hiervan deel uit. Vader Kessler was echter meer dan alleen werktuigbouwkundig ingenieur en fabrikant van staal. Hij was bovenal een creatieve ondernemer die een grote dadendrang met maatschappelijke visie aan de dag legde. In zijn jonge jaren was vader Kessler bovendien een succesvol voetballer en international die in 1905 aanvoerder was van het Nederlandse elftal. De zeldzame keren dat hij over zichzelf sprak toonde de zoon Kessler veel bewondering en respect voor de veelzijdige inzet van zijn vader. Die beschouwde hij als een ondernemer in hart en nieren met een brede maatschappelijke visie en betrokkenheid. Evenals zijn zoon vele decennia later, was hij actief in wat nu heet de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde. Voor dit genootschap schreef vader Kessler in 1928 een preadvies over het toen actuele onderwerp kartelvorming en maatschappelijke welvaart. Veertig jaar later trad de zoon met preadviezen in 1978 en 1981, in het voetspoor van zijn vader. Van deze vereniging was Kessler jr. ook vele jaren secretaris-penningmeester, namelijk gedurende 1959-1971, waardoor hij mede invloed kon uitoefenen op de keuze van economische onderwerpen die behandeld werden op de jaarvergadering. Op sportief gebied trad Kessler jr. eveneens in de voetsporen van zijn vader: tot op middelbare leeftijd was hij een fervent en verdienstelijk schaatser die de ijzers aanbod zodra de sloten en vaarten bevroren waren en het ijs betrouwbaar was. Toen Kessler jr. midden jaren 1970 een flinke smak op het ijs maakte, zette hij echter definitief een punt achter deze sportieve liefhebberij.

In 1934 behaalde hij op het Kennemer Lyceum te Overveen het diploma HBS-b. Gedurende 1934-1941 studeerde zoon Kessler vervolgens economie op de UvA. Na zijn doctoraalexamen in 1941 aanvaardde hij een werkkring als econoom op het ministerie van Handel en Nijverheid, thans ministerie van Economische Zaken. Vervolgens was hij gedurende 1942-1946 verbonden aan de studiedienst van het ministerie van Financiën in Den Haag. In juli 1946 trad hij in dienst van het bijkantoor van de Javasche Bank te Amsterdam, destijds de circulatiebank van Nederlands-Indië, die een vestiging had in onze hoofdstad. Gedurende 1947-1951 werkte hij vervolgens op het hoofdkantoor van deze instelling in Batavia, het latere Jakarta. Hier was hij chef van de afdeling economische statistiek. In 1951 keerde hij naar Nederland terug om onderdirecteur van de Amsterdamse vestiging van de Javasche Bank te worden. Begin 1949 was hij in het huwelijk getreden met N.H. Leemhuis bij wie hij vier kinderen kreeg. Intussen begon hij ook te publiceren.

Publicist en centrale bankier. Uit de lijst met zijn publicaties tot 1981, opgenomen in het *liber amicorum* voor Kessler aangeboden bij zijn vijftenzestigste verjaardag, kan worden opgemaakt wat zijn wetenschappelijke producten uit die

Indische tijd zijn (Den Dunnen, Fase en Szász, 1981). Dat waren bijvoorbeeld artikelen in *De Economist* van die tijd. In 1948 over de positie van het pond sterling en een beschouwing uit 1949 over de reële druk van de buitenlandse schuld van Indonesië. Zijn analyse uit 1951 van het stelsel van deviezencertificaten in Indonesië in samenhang met de geldmarkt in Nederland stamt eveneens uit die Indische jaren. Verder publiceerde hij in *Economisch Statistische Berichten* van 1950 over de vraag of fluctuerende wisselkoersen behulpzaam zijn bij herstel van het multilaterale betalingsverkeer dat in die dagen in Europa van de grond kwam. Ook zijn Indonesische Kroniek in *De Economist* van 1952 en 1953, herinnert aan zijn jaren bij de Javasche Bank. Opmerkelijk maar van geheel andere aard, is een beschouwing van Kesslers hand over de determinanten van de omloopsnelheid van het geld. Dit artikel in *De Economist* van 1950 is een kritische analyse van het proefschrift van Zijlstra uit 1948 over de omloopsnelheid van het geld in samenhang met monetaire evenwicht en de waarde van het geld. Achteraf gezien is dit artikel vooral opmerkenswaardig, omdat het een voorbode is van Kesslers levenswerk als kritisch monetair denker en gezaghebbend beleidsman. Bovendien was het van geheel andere aard en nogal afwijkend van wat hij tot dan toe had gepubliceerd.

In augustus 1953 trad Kessler in dienst van De Nederlandsche Bank als chef van haar studiedienst. Deze positie kwam in 1952 vacant door het vertrek van C. Goedhart die was benoemd tot gewoon hoogleraar in de openbare financiën op de UvA. De in Rotterdam opgeleide en gepromoveerde Goedhart legde op de Bank en in nauwe samenwerking met Bankpresident Holtrop in de tweede helft van de jaren 1940 de grondslag van haar monetaire beleidsanalyse met als kernbegrip de verstoring van monetair evenwicht of neutraliteit van het geld. Dit was een van de bouwstenen in de monetaire theorie van de Rotterdamse hoogleraar J.G. Koopmans (1933) waarvan Zijlstra in zijn proefschrift een nadere uitleg en analytische precisering had verschaft.² Deze Koopmans was ook Goedharts monetaire leermeester. Overigens moet hij niet worden verward met de toen eveneens in Rotterdam werkzame wiskundige econoom en econometrist Tjalling C. Koopmans die veel later in 1975 de Nobelprijs voor economie zou krijgen. In het voetspoor van de monetaire zienswijze van Koopmans en Goedharts toepassing voor de praktische beleidsanalyse van de Bank werkte Kessler met zijn studiedienst die benadering analytisch verder uit en vervolmaakte haar theoretisch en empirisch. Centraal daarbij stond Kesslers streven om Koopmans theoretische abstractie neutraal geld praktische te vertalen ten behoeve van het monetaire beleid van de Bank. In 1958 zou Kessler hierover op de UvA zijn proefschrift bij Goedhart *cum*

² Dit proefschrift kiest als uitgangspunt Koopmans (1933) dat weer is gebaseerd op zijn nimmer verdedigde maar vrijwel voltooid in het Nederlands geschreven dissertatie. De drukproef hiervan werd destijds door schrijver dezes ontdekt in de archieven van het NEI in Rotterdam. Zie in dat verband ook de bundel met een keuze uit Koopmans geschriften bezorgd door Fase, 't Hooft Welvaars, Lambers en Zijlstra (1982). De redacteurs Zijlstra en Fase schreven hierin op respectievelijk pp. ix-xxii en pp. xiii-xxxix elk een inleidend artikel om de verschillende kanten van de persoon Koopmans nader te belichten.

laude verdedigen. Overigens ging volgens Holtrops biograaf Vanthoor (1993), de benoeming van Kessler tot opvolger van Goedhart op de Bank niet zonder slag of stoot en vielen er in dat verband ook andere namen. Eén daarvan was J.J. Polak, die in 1937 op de UvA al bij H. Frijda was gepromoveerd op een kwantitatief macro-economisch onderwerp met econometrische schattingen. Sinds 1948 was Polak werkzaam bij het IMF in Washington D.C. (Cramer en Fase, 2011). Bij de aarzeling van de Bank om Kessler aan te trekken als de nieuwe chef Studiedienst speelde overigens mede een rol dat Holtrop de jonge Kessler, die hij ook in ander verband tegenkwam, nogal academisch en onpraktisch vond. Bovendien was Holtrop bevreesd voor het mogelijke verwijt van nepotisme omdat het de zoon van zijn vroegere naaste collega bij Hoogovens betrof. Maar beide bezwaren werden per saldo ter zijde geschoven zodat Kessler in augustus van 1953 zijn taak als chef Studiedienst van de Bank kon aanvatten. In die functie zou hij zich ontwikkelen tot de monetaire toeverlaat en gezaghebbend raadsman van de Bankpresidenten Holtrop en Zijlstra. In 1958, na de verdediging van zijn proefschrift, werd Kessler onderdirecteur van de Bank met toezicht op de studiedienst en betalingsbalansregistratie om vervolgens in 1963 opgenomen te worden in de Bankdirectie. Hiervan zou hij tot zijn pensionering in mei 1980 lid blijven.

Hoogleraar op UvA. Per september 1961 werd Kessler ook tot buitengewoon hoogleraar monetaire economie op de UvA benoemd met aanvankelijk als officiële leeropdracht staathuishoudkunde in het bijzonder de analytische en normatieve geldtheorie. Begin 1962, nadat Kessler op verschillende gronden bezwaar had gemaakt tegen deze formulering van zijn leeropdracht, werd die gewijzigd en wel in staathuishoudkunde in het bijzonder de leer van het geld. Kessler bekleedde deze functie tot zijn emeritaat per september 1983. Als hoogleraar fungeerde hij twee maal als promotor en wel in 1977 en 1978 met dissertaties over respectievelijk de behoefte aan internationale reservevaluta en de afbakening van het liquiditeitsbegrip. In november 1984 hield hij zijn afscheidscollege over de monetaire voorwaarden voor economisch herstel. De Engelse versie van deze afscheidsrede verscheen later als een hoofdstuk in de bundel met voordrachten gegeven op de internationale conferentie die de faculteit ter ere van zijn afscheid had georganiseerd. Sprekers waren, om slechts enkele namen te noemen, H. Schlesinger van de Bundesbank, A. Lamfalussy van de Bank voor Internationale betalingen (BIB) in Bazel, Ch. Goodhart van de Bank of England en P. Korteweg, voormalig hoogleraar monetaire economie in Rotterdam (Van Ewijk en Klant, 1985). Na zijn pensionering schreef Kessler nog enkele wetenschappelijke publicaties. Ze worden vermeld in de bibliografie bij dit artikel. Een enkele daarvan is ook opgenomen in de door een aantal medewerkers van de Bank geredigeerde bloemlezing met vierentwintig van Kesslers artikelen en niet eerder gepubliceerde interne notities of toespraken. Deze bloemlezing werd uitgegeven bij gelegenheid van zijn vijfenzeventigste verjaardag (De Beaufort Wijnholds et al. 1990). Opmerkelijk is ook dat Kessler, anders dan de meesten van zijn universitaire collega's, geen bijzondere economische belezenheid aan de dag legde en

boekbesprekingen van zijn hand zeldzaam zijn. Vermoedelijk ontbrak hem voor dit laatste voldoende tijd of belangstelling. Kessler overleed op 2 oktober 2002 in zijn woonplaats Blaricum.

3 De monetaire econoom Kessler

Geldtheoreticus en centrale bankier. Kesslers monetaire *opus magnum* is zonder twijfel zijn monumentale proefschrift op de UvA uit 1958 over monetair en betalingsbalansevenwicht. Hierbij trad zijn voorganger als chef Studiedienst Goedhart op als promotor. Centraal in Kesslers monetaire benadering staat het concept kringloopevenwicht en de mogelijke verstoring daarvan door monetaire oorzaken. Deze klassieke metafoor van kringloopverstoring zou tot het einde van zijn wetenschappelijke loopbaan van tijd tot tijd terug keren in zijn macro-economische analyses. In zijn proefschrift staat in het bijzonder het geld als ruilmiddel centraal als bron van een dergelijke evenwichtsverstoring. Aangrijpingspunt daarbij is de zienswijze van J.G. Koopmans uit de jaren 1930 die de oorzaak van een mogelijke kringloopverstoring legt bij het gebruik van geld als ruilmiddel. In tegenstelling tot een verkeersmaatschappij met alleen ruilhandel opent het gebruik van geld in de zienswijze van Koopmans de mogelijkheid van het wegvallen van de natuurlijke andere zijde in het ruilproces omdat de tegenpartij kan besluiten het ontvangen geld als ruilmiddel niet te gebruiken maar op te potten. Dit doorbreekt de natuurlijke ruilketen en verstoort derhalve de economische kringloop. Koopmans noemde dit een verbreking van het monetaire evenwicht. Deze gaat gepaard met vraaguitval door oppotten van geld of een overmatige beroep op productiecapaciteit als gevolg van ontpotting van ruilmiddelen. In Koopmans zienswijze verstoorde dit vrijkomen van ruilmiddelen de economische kringloop omdat het de uitoefening van een extra macro economische vraag naar goederen en diensten in de volkshuishouding mogelijk maakt. Dit was logischerwijs uitgesloten in een niet-geld gebruikende of zuivere ruil economie. Voor zijn analyse volgde Kessler de inkleding van Hicks' befaamde IS-LM schema dat hij analytisch uitbreidde voor een open economie. Hiermee analyseerde Kessler de wisselwerking tussen lopende sfeer, de vermogenssfeer en de betalingsbalans met het buitenland. Kessler spreekt in die context van een driehoeksverhouding waarvan de kern drie evenwichtstoestanden behelst. Dit zijn het ex-ante kringloopevenwicht, monetaire evenwicht en betalingsbalansevenwicht wel te onderscheiden van de overeenkomstige ex-post evenwichtstoestanden.

De opvatting van Koopmans met neutraliteit van het geld als maatstaf werd na WOII op De Nederlandsche Bank onder Holtrop de leidraad voor de monetaire analyse en norm voor het monetaire beleid. Holtrops benadering was niet alleen normatief maar omvatte ook een operationeel statistisch kader om deze praktisch dienstbaar te maken aan de geldpolitiek van de Bank. Die was overigens niet geheel onomstreden zoals het monetaire debat dat zich in 1953/54 in Nederland naar aanleiding van het Bankverslag ontspoon, laat zien (Van Straaten 1989; Fase

1994). Nadere precisering van de begrippen als op- en ontpotting en monetair of macro-economisch evenwicht bleek wenselijk om tot een overtuigende beleidsbepaling te komen. Kesslers proefschrift bood deze nadere precisering die hij theoretisch inbedde aan de hand van de toenmalige internationale economische literatuur. Dit proefschrift maakt tevens duidelijk dat Kessler vanaf 1953, toen hij de chef werd van de Studiedienst van de Bank, naast de managementtaak die deze functie meebracht, zich in het bijzonder heeft toegelegd op de theoretische uitwerking van het monetaire beleidskader van de Bank. Hij deed dat in nauwe samenwerking met Holtrop, daarbij constructief voortbouwend op de analytische grondslagen die zijn voorganger Goedhart had gelegd.

Kenmerkend voor dit normatieve beleidskader en wijze van monetaire analyse is hun tautologisch karakter als gevolg van het ontbreken van expliciete gedragsvergelijkingen, zoals die in de traditie van Tinbergen in de modellen van het CPB voorkomen. Overigens waren die monetaire gedragsrelaties in de praktische toepassing op de Bank stilzwijgend en dus impliciet wel degelijk aanwezig. Toch speelde empirische toetsing in de benadering van Kessler geen systematische rol. In zijn uitwerking bleef die zelfs opvallend onderbelicht en ging veelal schuil in de vaak fraaie verbale analytische inkleding met statistische verhoudingsgetallen. Er zijn zeker drie voorbeelden in Kesslers latere geschriften aan te wijzen die deze stelling adstrueren en bovendien soms een apologetische ondertoon demonstreren.

Het eerste voorbeeld is Kesslers discussie met Polak uit 1961 naar aanleiding van de monetaire beschouwing door Holtrop in zijn Jaarverslag. Die ging over het door de Bank gehanteerde model of methode van monetaire analyse. Polak toont begrip voor de noodzaak bij Holtrop om in zijn uiteenzetting van het beleid ingewikkeldheid te vermijden en eenvoud te betrachten. Niettemin acht hij het verwaarlozen van het tijdpad bij monetaire impulsen en reacties misleidend en onjuist. Want, zo betoogt Polak, beleid en reacties spelen zich nu eenmaal af in de loop van de tijd en niet binnen het toevallig begrensde tijdbestek van één jaar. Kessler (1961) concludeert na een grondige analytische vergelijking van de monetaire methoden van IMF en de Bank dat over de logische juistheid van beide modellen geen verschil van mening behoeft te bestaan. Verschil ziet hij echter bij hun gebruik. Polak benadrukt de samenhang tussen nationaal inkomen, de betalingsbalans en het kapitaalverkeer in een dynamische context. In het model van de Nederlandsche Bank staan echter de monetaire verschijnselen centraal met het accent op verstoringen in de doorstroming van liquiditeiten omdat die de macro economische kringloop en de economische activiteit beïnvloeden in de beschouwde periode van een jaar. De analyse is dientengevolge geheel statisch en bezit daardoor ook een normatief element dat als kompas dient voor het feitelijke monetaire beleid door de Bank.

Het tweede voorbeeld biedt zijn inleidende beschouwing bij een keuze uit de geschriften van Holtrop in 1972. Hier bezigt Kessler het woord model heel uitdrukkelijk en formuleert hij de voornaamste vergelijkingen in Holtrops monetaire benadering (Kessler 1972). In die formulering staat centraal de

vergelijking die het verband legt tussen twee monetaire impulsen enerzijds en de nominale inkomensgroei anderzijds. De verbindende schakel wordt gevormd door de multiplicator met de marginale kasquote en invoerquote als parameters. Deze formulering maakt het mogelijk vast te stellen welke monetaire impuls wenselijk is bij evenwicht op de betalingsbalans en veronderstelde waarden voor de beide parameters bij afwezigheid van rentegevoeligheid. Om die reden noemt Kessler dit model een conditiemodel dat overigens volgens hem ook een simultaan model kan zijn ingeval men de invloed van exogene grootheden op de economische ontwikkeling analyseert. Strikt genomen is Kesslers formulering van het Holtrop-model echter geen simultaan model omdat expliciete gedragsvergelijkingen ontbreken. Hierdoor wordt het een stelsel met alleen definitie vergelijkingen dat tautologisch van karakter is. Deze formulering maakt echter wel inzichtelijk welke monetaire redenering wordt gevolgd ondanks het ontbreken van een gangbaar econometrisch gedragsmodel. Bovendien was ze heel begrijpelijk wat voor het overleg met het bankwezen uit die tijd van groot belang was om te overtuigen.

Het derde voorbeeld is van vijftien jaar later. Kessler (1986) was inmiddels gepensioneerd maar komt uitgebreid terug op zijn onderscheid tussen causaal en conditiemodel. Dit geschiedt in een welwillend en opbouwend commentaar op het econometrische model MORKMON van de Bank dat intussen beschikbaar was gekomen en de wisselwerking tussen de monetaire en reële sfeer gedetailleerd beschrijft (Fase et al. 1984). Dit model was sinds Kesslers vertrek op de Bank ontwikkeld en de eerste versie van het monetaire blok uit dit model verscheen in 1981 in het *liber amicorum* voor hem. Dit econometrisch model zou in de plaats komen van de Holtrop-Kessleriaanse werkwijze. Verrassend is dat Kessler, die anders dan zijn boven genoemde generatiegenoot Polak, weinig affiniteit bezat met de econometrische werkwijze, het model MORKMON wist te plaatsen in het kader van het hem sinds zijn dissertatie vertrouwde IS-LM model als monetair economische beschouwingswijze. MORKMON stelde hem in staat om de werking in de reële en monetaire vermogenssfeer te ontleden om aldus een beeld te krijgen van de feitelijke betekenis van de gehanteerde beleidsinstrumenten en hun economische effecten. Daarover was hij zeer tevreden. In dat licht acht hij voortdurende toetsing van de veronderstelde samenhangen van groot belang voor de fundering van een conditiebeleid dat is gestoeld op een geïntegreerd causaal monetair reëel macromodel dat MORKMON in feite is. Het is overigens opvallend dat hij in zijn commentaar met geen woord rept van de enorme feitelijke statistische inspanning die moest worden geleverd door de modelbouwers om de noodzakelijke kwartaalgegevens voor dit model te verkrijgen. Het CBS had destijds nog geen kwartaalconfrontatie van middelen en bestedingen terwijl het CPB zijn eigen gegevens voor zichzelf hield. Op initiatief van schrijver dezes besloot de Bank toen ze zelf te gaan maken en het resultaat, in overleg met de voorzitter van de Centrale Commissie van Statistiek, prof. P. de Wolff, naar buiten te brengen (DNB 1982; 1986). Buiten twijfel staat echter dat Kessler zich die enorme statistische inspanning ten volle heeft gerealiseerd, vertrouwd als hij was met het grote belang van statistische informatie voor het beleid. Deze

dataproblematiek lag bij zijn bespreking in 1986 vermoedelijk buiten zijn overwegend academische interesses op dat moment.

Geld, inflatie en de rente. De vraag kan gesteld worden of de centrale bankier Kessler ooit afzonderlijk aandacht heeft geschonken aan de rente, vooral omdat hij in zijn monetaire theoretische analyses hiervan dikwijls expliciet abstraheerde omwille van de eenvoud. In 1974 echter kreeg de rente zijn bijzondere aandacht en wel als indicator voor een remmend of stuwend monetair beleid. In die probleemstelling laat Kessler (1974) zien dat zulks het geval kan zijn wanneer de ontwikkeling van de al dan niet reële rente of het verschil tussen lange en korte rente in ogenschouw wordt genomen. Voor de ontwikkeling van de liquiditeitsverhoudingen en bestedingen signaleerde Kessler aanwijzingen dat het disconto de debetrente en daarmee de kredietverlening beïnvloedde. Later onderzoek op de Bank gaf empirisch steun aan deze zienswijze maar toen was Kessler geen centrale bankier meer (Fase, 1995). Naar aanleiding van vergelijkbaar onderzoek zoals van bijvoorbeeld in Fase (1972, 1973, 1975 en 1976) vonden er binnen de Bank regelmatig diepgaande gedachtesessies met Kessler plaats over de resultaten van het renteonderzoek verricht op de Bank. Ook zijn medewerkers op de universiteit Dierick (1967) en Porsius (1979) schonken in het kader van Kesslers academische onderzoekstaak aandacht aan de rente. Zij schreven over respectievelijk de renteafhankelijkheid van de liquiditeitsquote en de seizoenpatronen in het rentebelooft. Aandacht voor de rente lag vermoedelijk aan de rand van zijn beleidsinteresse maar Kesslers bijdrage uit 1974 is zonder twijfel een parel in zijn monetaire werk uit de latere fase van zijn loopbaan.

Wisselkoers- en monetair beleid. Typisch voor Kessler is zijn analyse van de geldontwaarding in de jaren 1970 (Kessler 1975). Hoewel het monetarisme toen op zijn hoogtepunt was benaderde hij het verschijnsel prijsinflatie op de klassieke wijze met de begrippen *demand pull*, *cost push* en daarnaast nog drie andere oorzaken waaronder de internationale prijsstijging. Hierbij valt in het bijzonder op dat hij een mogelijke overmatige geldgroei in de geest van het monetarisme van Friedman als bron van inflatie onbesproken laat. Toch kende de Bank toen al wel een beleid om de aanwas van de liquiditeitsmassa te beteugelen. Dit is een van de paradoxen in Kesslers monetaire denken, al werd op de Bank en in het bijzonder door Bankpresident Zijlstra wel de idee van een gematigd monetarisme verkondigd. Hiermede werd bedoeld dat geld van invloed was op de economische ontwikkeling maar dat ook andere voorwaarden, zoals op het terrein van loonvorming en overheidsfinanciën, vervuld moesten zijn voor een bevredigende afloop van het economisch proces. Er was natuurlijk wel het gezonde verstand dat inzag hoe lastig in een open economie als de Nederlandse de geldhoeveelheid is te beheersen. Deze internationale oriëntatie zorgde door de deelname aan het slangarrangement tegelijkertijd voor een nominale beleidsdiscipline, zo betoogde Kessler (1977; 1987b), met als uitkomst een effectieve appreciatie van de gulden. Die beperkte weer de binnenlandse geldontwaarding en schermde ons land

enigszins af tegen het inflatoire klimaat van de externe omgeving. Het vergde wel een geldmarktbeleid -Kessler sprak heel vindingrijk van klein monetair beleid- gericht op binnen de slang blijven met een ondersteunende beheersing van de binnenlandse liquiditeitscreatie of het grote monetaire beleid.

Onwil Friedmans verdiensten te zien. De omloopsnelheid hield Kesslers aandacht gevangen bij zijn monetaire onderzoek. Een belangrijke stap daarin was het inzicht dat zijn benadering zich, zoals Friedman eerder al deed, ook liet inkleden als de vraag naar geld. Op de Bank stimuleerde hij van harte het econometrisch onderzoek over dit onderwerp wat in die tijd resulteerde in een reeks publicaties van zijn econometrisch gevormde medewerkers (Kuné en Fase, 1974; Fase, 1975; 1979; Den Butter en Kuné, 1976; Den Butter en Fase, 1981). Bij dit alles is opmerkelijk Kesslers onwil om de grote monetaire verdiensten van Friedman (1958; 1963), die culmineerden in zijn monumentale studie uit 1963, te erkennen (Friedman en Schwartz, 1963). Dat is temeer opmerkelijk omdat juist Friedman aan het langetermijnaspect in het bijzonder aandacht schonk wat ook Kessler als geldtheoreticus boeide. Niet ontkend mag worden dat in Friedmans analyse het buitenland buiten beeld bleef maar voor Nederland een significante grootheid is (Fase 1987). Zal hier toch een rol hebben gespeeld dat Friedmans technisch zuivere methodologische statistische inkleding met het toetsen van hypothesen tegen een alternatieve veronderstelling -in dit geval bestedingsimpulsen versus monetaire schokken- de op statistisch gebied niet onderlegde Kessler parten hebben gespeeld naast het feit dat Friedman zich op een gesloten volkshuishouding richtte? We weten het niet en kunnen er slechts naar gissen.

4 De economische beleidsadviseur Kessler

Macro-economische vraaguitval. In zijn afscheidscollege als hoogleraar monetaire economie op de UvA in 1984 komt Kessler met een breed en internationaal perspectief terug op het vraagstuk van de economische stagnatie. Hij onderzoekt in dat verband de mogelijkheden van economisch herstel met monetaire middelen waaronder het rente-instrument. Hij vraagt echter ook uitdrukkelijk aandacht voor de inzet van meer beleidsinstrumenten dan alleen monetaire. Immers, de oorzaken kunnen van uiteenlopende aard zijn en zowel de aanbod- als vraagzijde betreffen. Hierin zijn monetaire factoren en de kredietpolitiek niet noodzakelijkerwijs doorslaggevend voor een beleid om economisch herstel te bereiken. Uitdrukkelijk maakt hij in dit verband melding van de betekenis van omgevingsfactoren als de reële wisselkoers en -rente, de internationale concurrentiepositie en de betekenis van de institutionele regelgeving. Het zijn vooral deze algemene thema's die in zijn macro-economische publicaties uit het slot van zijn loopbaan de volle aandacht krijgen.

Kessler bewoog zich buiten het monetaire vaak op het ruimere macro-economische domein, waarvan het monetaire in zijn opvatting maar een deelterrein

vormde. Toch leidde dat pas in de jaren 1970 tot publicaties. Hiervan verdient vooral zijn werk over stagflatie en de wisselwerking tussen de collectieve en marktsector met de ontwikkeling van de werkgelegenheid de aandacht. Kessler doet zich in deze beschouwingen kennen als een in de grond overwegend Keynesiaans geïntereerd macro-econoom met het accent op vraagschokken en minder op aanbodschokken of monetaire factoren. In die tijd was de eerste invalshoek, die historisch gesproken overigens de oudste aanspraken had, bij centrale bankiers bepaald niet uitzonderlijk.

Het scherpst kwam zijn vaak heel persoonlijke benadering van macro-economische vraagstukken naar voren in zijn monografie uit 1983 over de voorwaarden voor economisch herstel. Dit boeiende en soms diepgravende boekje van honderd pagina's is zijn op een na laatste publicatie en bevat als het ware zijn intellectueel beleidstestament en is de basis van zijn afscheidsrede op de UvA. Het demonstreert ook zijn grote betrokkenheid bij de slechte economische situatie van ons land en de wereld. In dit werkje schetst hij de zorgelijke economische situatie en trekt hij op grond van een fijnzinnige kwantitatieve analyse een aantal duidelijke beleidsconclusies om uit de economische impasse te geraken. Zijn opvallendste aandachtspunt betreft het herstel van de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven. Belangrijk element daarin acht hij een streven naar verhoging van de kapitaal inkomensquote met tenminste twee procentpunt per jaar gedurende een reeks van jaren. Dat zou de kapitaalvorming ten goede komen en daarmee de creatie van nieuwe arbeidsplaatsen. Bovendien zou dit investeringsperspectief bieden en financieringsbronnen heropenen. Het stijgende financieringstekort van de overheid dat naar Kesslers verwachting hiermede gepaard zal gaan, acht hij onontkoombaar maar tijdelijk, daarbij kennelijk vertrouwend op inverdieneffecten. Door de verwachte economische groei als gevolg van dit beleid zou, naar Kesslers oordeel, de extra rentelast van de overheid slechts kortstondig op de begroting drukken. Deze zienswijze viel in beleidskringen op de Bank overigens niet overal in goede aarde. Parallel aan dit stimuleringsbeleid -Kessler spreekt naar ouderwets Keynesiaanse spraakgebruik van *functional finance*- bepleit hij een herstructurering van het bedrijfsleven met doorbreking van de institutionele verstarring. Aldus zou het ondernemersklimaat te verbeteren zijn en de noodzakelijke herallocatie van arbeidskrachten mogelijk worden. Ook beleidscoördinatie in Europa zou de overlevingskansen van de welvaartsstaat ten goede komen en de beleidsimpasse doorbreken. Het door Kessler voorziene ruime overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans zou dit beleid naar zijn opvatting trouwens ondersteunen³.

Wisselwerking markt- en budgetsector. Onderdelen van Kesslers analyse uit 1983 kwamen reeds eerder aan de orde en wel in zijn preadviezen van de

³ Als bijproduct van deze analyse van de wisselwerking tussen markt- en collectieve sector in het kader van zijn SER-werk ontwierp Kessler een eigen sectorindeling om het statistisch materiaal doelmatig te ordenen die later door medewerkers van de Bank werd gepubliceerd. Zie: 'Budgetsector en marktsector: achtergrond, techniek en implicaties van een alternatieve sectorindeling', *Kwartaalbericht De Nederlandsche Bank nr. 1*, Amsterdam, 1983, 27-44.

Vereniging voor Staathuishoudkunde uit 1978 en 1981 en zijn publicaties in *ESB* uit die tijd. In elk van deze geschriften staat centraal het behoud van de verzorgingsstaat, die hij een groot collectief goed vond en waard om te behouden. Om dat voor de toekomst zeker te stellen wil hij de marktsector koesteren als een noodzakelijke economische randvoorwaarde. Het feitelijke decor van zijn beschouwingen in die dagen was de verontrustend snel stijgende werkloosheid met het uitblijven van de creatie van nieuwe arbeidsplaatsen. Bijzonder was in dat verband zijn fascinatie voor het jaargangenmodel van het CPB uit het midden van de jaren zeventig. Dat model leidde tot de beleidsconclusie dat stijgende arbeidskosten een verkorting van de economische levensduur van de kapitaalgoederenvoorraad met uitstoot van arbeid tot gevolg had. Hij verdedigde daarom de opvatting dat de onvoldoende kapitaalsinvesteringen een gevolg ware van de te hoog opgelopen arbeidskosten in samenhang met een te laag verwacht reëel kapitaalrendement. Dit zag hij als de oorzaak van de tekortschietende creatie van nieuwe arbeidsplaatsen. Opvallend is dat Kessler in deze naar hun aard onversneden macro-economische studies de klassieke metafoor van de kringloopverstoring door vraaguitval kiest als centraal analytisch aangrijpingspunt zonder de monetaire factor in dat verband uitdrukkelijk aan de orde te stellen. Een interessante vraag is wat hem toen als beleidseconoom heeft bewogen. Dat weten we niet. Maar mogelijk was dat bekommernis om de afbraak van de na WOII opgebouwde verzorgingsstaat, al stond hij een zekere matiging in de verdere ontwikkeling wel voor omdat de marktsector die dringend nodig had en beheersbaarheid van de collectieve lasten noodzakelijk was.

In zijn afscheidscollege uit 1984 komt in iets andere inkleiding dit thema opnieuw naar voren. Opvallend is dat hij expliciet verklaart niet langer te willen spreken als centrale bankier, doch zijn eigen persoonlijk kijk te geven op de Nederlandse economie. Dat gold overigens ook voor zijn analyse en vooruitblik op de wisselwerking tussen markt- en collectieve sector uit 1982. In een eerdere analyse van de overlevingskansen van de verzorgingsstaat concludeerde de centrale bankier Kessler(1978) al dat het beleid moest blijven streven naar een overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans. In 1981 in een preadvies voor de Koninklijke Vereniging van de Staathuishoudkunde ging zijn aandacht in het bijzonder uit naar de bedreiging van de verzorgingsstaat met op de achtergrond de teruglopende werkgelegenheid, stijgende lastendruk en economische stagnatie. Kessler zag wel overlevingskansen. De dragende pijler voor de continuïteit van de verzorgingsstaat was in Kesslers visie de marktsector. Hij bepleit daarom matiging van de loonkosten en becijferde een noodzakelijke verlaging van het beschikbare arbeids- en overdrachtsinkomen per hoofd van om en nabij de vijftien procent ten einde economisch herstel te bewerkstelligen. Deze concrete beleidsaanbeveling uit 1981 ontlokte heftige kritiek in de dagbladpers. Zo noemde bijvoorbeeld *NRC-Handelsblad* Kesslers conclusie alarmerend. *Het Financieele Dagblad* sprak in zijn commentaar zelfs van het bittere medicijn van Kessler terwijl ook *de Volkskrant* afwijzend reageerde. Opvallend is dat de monetaire factor geleidelijk aan verdwenen was uit zijn argumentatie, alsof hij zich bevrijd voelde van de

beperkingen die zijn beleidsverantwoordelijkheid als centrale bankier hem stilzwijgend steeds had opgelegd. Verbreking van de kringloop blijft echter een analytische constante bij Kessler, zoals zijn laatste bijdrage over de markt- en budgetsector (Kessler, 1987a) laat zien. Hierbij gebruikt hij in navolging van zijn eerdere analyses hierover een afwijkende sectorindeling. Daarbij wordt het deel van de bedrijven dat afhankelijk is van bekostiging uit collectieve middelen aangemerkt als semi collectieve sector en niet als marktsector waarvan ze in de macro-economische analyse statistisch wordt afgesplitst. Kessler meent dat daardoor een zuiverder beeld van de wisselwerking tussen markt- en budgetsector ontstaat en scherpere beleidsconclusies volgen. Een en ander wordt geïllustreerd in de jaarverslagen van de Bank uit die tijd en een aantal adviezen door de SER waar hij aan meewerkte.

5 Kessler in het licht van de moderne economiebeoefening

Econoom van oude stempel ontvankelijk voor vernieuwing. Kessler was allereerst een traditioneel verbaal econoom, die zijn betoog meestal wel ondersteunde met kwantitatieve informatie ontleend aan de nationale rekeningen. In die zin was hij modern en zag hij in dat nieuwe ontwikkelingen, zoals het gebruik van econometrie bij de macro-economische analyse noodzakelijk was. Echt een liefhebber hiervan was hij echter niet. Mogelijk hing dat samen met zijn scholing en onvermogen er een stevige greep op te krijgen. Hij had een opvallende neiging telkens zelf het wiel te willen uitvinden en kon moeilijk accepteren dat bepaalde zaken in de professie algemeen waren aanvaard en niet meer ter discussie stonden. Een onschuldig voorbeeld is het mechanisch gebruik van de Lagrange-techniek uit de wiskunde bij het optimaliseren onder randvoorwaarden. Hij wou dat bewezen zien en het moet zijn gebrekkige wiskundige ondergrond zijn geweest die hem tot die wat bizarre houding aanzette tegen het gebruik om bewezen stellingen als een routine te benutten. Zijn veelal jongere werkomgeving kon die quasi kritische instelling bij tijd en wijle tot wanhoop brengen. Deze eigenschap verhinderde hem soms ook onbevooroordeeld nieuwe ontwikkelingen in het vak op hun waarde te schatten. Zo weigerde hij zich te verdiepen in het monetarisme dat in de jaren 1970 veld won met de latere Nobelprijswinnaar Milton Friedman als vernieuwende voortrekker. Die weigerachtige houding kan vermoedelijk niet geheel losgezien worden van zijn monetaire beleidsverantwoordelijkheid. Ze verklaart wellicht ook de weliswaar niet onkritische aandacht die hij lange tijd schonk aan het werk van de Britse Radcliffe-commissie uit 1958. Hij wijdde er vier jaar nadien zelfs in zijn oratie op de UvA uitgebreide aandacht aan, maar zweeg tegelijkertijd over Friedmans vernieuwende monetaire studies voor de VS uit diezelfde tijd. Terecht concludeerde Kessler (1962) toen overigens wel dat veel van de voorstellen van deze Britse commissie weinig houvast boden voor het monetaire beleid in de praktijk. Maar het ontging hem tegelijkertijd dat de bevindingen van Radcliffe empirisch niet of nauwelijks onderbouwd waren en

daarom veel kritiek uitlokten. Voor het statistisch degelijke monetaire pionierswerk van Friedman, dat toen al in ruime kring bekend was, had hij evenmin oog. Daarbij zou men wellicht kunnen aanvoeren dat dit voor het overleg van de Bank met het bankwezen minder opportuun was maar erg overtuigend is zulk verweer niet. De Radcliffe-commissie is thans geheel vergeten maar het werk van Friedman overtuigend bekroond (Fase 2002). Niets kon Kessler echter bewegen wetenschappelijk de monetarist Friedman serieus te nemen en zich open te stellen voor diens opvattingen in plaats van deze als eenzijdig af te serveren. Kessler concludeerde destijds overigens terecht en in afwijking van Friedman dat het monetaire beleid niet almachtig is en andere begeleidende beleidsinstrumenten onmisbaar kunnen zijn. Hij verzette zich daarom ook halsstarrig tegen monetaire nieuwigheden als basisgeld al kon dat niet verhinderen dat dit onderwerp op de agenda van de jaarlijkse bijeenkomst in 1978 van centrale bankeconomen op de BIB stond met ook een bijdrage vanwege de Bank (Fase 1980).

Kessler kon zich soms nodeloos verwarren in ingewikkelde wiskunde, zoals in zijn commentaar uit 1950 op het proefschrift van Zijlstra. Van een loopbaan als centrale bankier was toen in de verste verte nog geen sprake. In dit merkwaardige besprekingsartikel lijkt de algebra een loop met Kessler (1950) te nemen waardoor de realiteit soms geheel uit het oog verdween. Tegenover deze jeugdzonde staat echter heel veel positiefs. Daarbij valt in het bijzonder op Kesslers vermogen om economische vraagstukken telkens opnieuw te overdenken om tot gegronde en doelmatige antwoorden te komen. Die werden bovendien in alle openheid aan de orde gesteld ongeacht of zijn gesprekspartners collega's, medewerkers op de Bank of studenten waren. Ook kon hij de Nederlandse taal soms op verrassende wijze inzetten om beleidsdilemma's tot een analytisch bevredigende synthese te brengen zonder dat er sprake was van terminologische cosmetica. Een fraai voorbeeld is zijn onderscheid tussen het grote en kleine monetaire beleid, waarmee hij de wisselkoerspolitiek ten tijde van het Europese Monetaire Stelsel bedoelde wat achteraf gezien het voorportaal van de toetreding van ons land tot de EMU werd. Die politiek leek soms in tegenspraak te staan met het op beheersing van de geldhoeveelheid gerichte grote monetaire beleid van de Bank. Dit voorbeeld mag gelden als een illustratie van het feit dat hij door woordkeuze met een subtiele monetaire terminologie soms zeer goede diensten kon bewijzen aan de praktijk van de beleids wereld. Veel van deze subtiele arbeid verscheen overigens in de jaarverslagen van de Bank waarin Kessler met zijn staf een belangrijke aandeel had (Zijlstra, 1985).

Productief economisch auteur. Kessler was naar de maatstaven van zijn tijd en in vergelijking met velen van zijn academische collega's een productief auteur. Van zijn hand verschenen ruim dertig publicaties die tezamen ongeveer duizend gedrukte pagina's in boekformaat tellen. Deze jarenlange wetenschappelijke arbeid werd hij op 15 september 1978 bekroond met de Pierson penning, de hoogste onderscheiding die een Nederlands econoom ten deel kan vallen. Hij ontving deze penning tegelijkertijd met Goedhart nadat volgens Holtrop (1978) in zijn laudatio

de Pierson-penning bijna twintig jaar niet meer was toegekend omdat hij in de vergetelheid was geraakt. De lofrede voor beide bekroonden werd uitgesproken door Holtrop als voorzitter van de Mr. N.G. Pierson Fonds die sinds 1909 de prijs periodiek placht toe te kennen. Deze gebeurtenis van het najaar 1978 vond plaats in de grote directiezaal van de Bank. Het is zeker geen toeval geweest dat juist bij deze instelling, waar de drie betrokkenen: Goedhart, Holtrop en Kessler, destijds hun wetenschappelijke monetaire pioniersarbeid hadden verricht, de uitreiking met receptie plaats vond. Beiden genoten er blijkens enkele bij die gelegenheid gemaakte en bewaard gebleven foto's zichtbaar van.

6 Besluit en conclusies

Onafhankelijk economisch en monetair denker. De monetaire econoom Kessler werkte in een wereld waar de geldtheorie grotendeels nog een zaak van centrale banken was. Hun beleidsinstrumenten waren de discontopolitiek, openmarkt transacties en beheersing van de geldhoeveelheid. Die fungeerden tot de beginjaren 1970 in een stelsel van overwegend vaste wisselkoersen met meestal redelijk stabiele prijzen voor goederen en diensten alsook financiële activa. Vanaf toen nam door verschillende oorzaken de inflatie enorm toe evenals de werkloosheid waardoor men sprak van stagflatie. Deze werd in Nederland en elders bestreden met een afwisselend succesvol strak geldhoeveelheidsbeleid aangevuld met rentepolitiek. Onder invloed van de zeer hoge inflatie in de jaren 1970 keerde ook de academische belangstelling voor de monetaire factor terug. Tegelijkertijd won die aan belang in het macro-economische beleid en denken. Ook in Nederland was dat het geval waarbij Kessler zijn eigen monetaire invalshoek koos. Met de opkomst van het monetarisme in de jaren 1970 en werd monetaire economie weer een gerespecteerde academische discipline. Hieraan leverde Kessler met zijn staf op de Bank zelfstandige bijdragen en werden zij serieuze deelnemers aan het monetaire debat. In deze ontwikkeling speelde de monetaire econoom Kessler mede een rol al moest hij weinig hebben van het monetarisme en de in dat verband nieuwe verschijnselen als basisgeld of rationele verwachtingen. Wel aanvaardde hij aarzelend het binnenkomen van de monetaire econometrie die mede door zijn welwillende houding juist op de Bank vastberaden van de grond kwam. In dat verband gaf hij ruimhartig steun aan nieuwe impulsen voor het monetaire onderzoek al bleef er een voortdurend spanningsveld bestaan tussen zijn theoretische inzichten en feitelijke beleidsverantwoordelijkheid.

De vraag kan worden gesteld welke dynamiek schuil gaat achter de ontwikkeling van het economische en monetaire denken van Kessler. De Amerikaanse economische wetenschapshistorici Landreth en Colander (1994) formuleren twee hypothesen ter verklaring van die ontwikkeling in het algemeen. Enerzijds is die wat zij typeren als de *relativist approach*. Anderzijds is er ook de *absolute approach* als hypothese om die ontwikkeling te beschrijven. De eerste benadering veronderstelt dat de feitelijke economische vraagstukken bepalend zijn

voor de inhoud van de ontwikkeling in het denken. De andere zienswijze, door de methodologen van de economie wel de Whig visie genoemd met het sinds zijn verschijnen vele malen herdrukte boek van Blaug (1962) als schoolvoorbeeld of dat van Roncaglia (2005) als andere illustratie, acht de interne vooruitgang met toenemende professionalisering van het vak de drijvende kracht achter die evolutie binnen het vak staathuishoudkunde. In het geval Kessler ligt het zeker niet zo zwart-wit en lijkt een synthese van beide dogmen historische invalshoeken de meest realistische om Kesslers intellectuele economische ontwikkeling te verklaren. Voor de geleerde Kessler neigt de verklaring naar de *relativist approach* hypothese van Landreth en Colander.

Steller van vragen en onstuitbaar zoeker naar antwoorden . Terugkerend tot de mens van vlees en bloed kan men Kessler op grond van de beschrijving in dit artikel tot de volgende slotsom komen. Naar karakter was Kessler een steller van vragen en zoeker naar antwoorden die hij telkens opnieuw ter discussie stelde. Daarnaast was hij een beminnelijke academicus en centrale Bankdirecteur die scherp kon zijn in discussies maar altijd met respect voor afwijkende zienswijzen. Mogelijk hing dat samen met zijn innerlijke religieuze overtuiging die vermoedelijk in de richting van de Soefi beweging ging. Typerend voor Kessler is wellicht ook het persoonlijk met de hand geschreven versje dat hij op 5 december 1981 deed toekomen aan zijn voormalige medewerkers en auteurs in het vriendenboek bij zijn 65^e verjaardag, hem eerder die week aangeboden. Aldus bracht hij op geheel eigen wijze zijn dankbaarheid voor de bijdragen tot uitdrukking. Wat hij mij toen schreef volgt hier:

Het liber dat mij is gegeven

Doet de samenwerking herbeleven

Die het kenmerk vormt van het bedrijf der Bank

Met het inzicht dat werd geboren

Ging ook de vriendschap gloren

Voor dit alles: mijn onuitsprekelijke dank!

Deze woorden lijken toepasselijk als een samenvattende slotconclusie van dit opstel over de wetenschapsman en centrale bankier Kessler. Het voorgaande laat ook zien, om de titel van de met de Erasmusprijs 2005 bekroonde bundel *Wetenschap is cultuur* door Schaffer en Shapin (2005) te parafraseren, dat wetenschap deel uitmaakt van onze cultuur. Dat geldt zeker voor de wijze waarop Kessler het vak staathuishoudkunde of sociale economie beoefende. Hierin vond Kessler grotendeels zijn levensvervulling ten behoeve van de samenleving. En hij deed dat met gezond verstand en intellectueel plezier.

Auteur

Martin M.G. Fase (mmg.fase@planet.nl) is emeritus hoogleraar monetaire economie op de UvA dat hij er in 1985-2002 als opvolger van Kessler doceerde.

Tot zijn terugtreden in 2001 was hij tevens onderdirecteur van De Nederlandsche Bank, verantwoordelijk voor wetenschappelijk onderzoek en econometrie. Is sinds 1987 lid van de KNAW en ontving in 1996 de Pierson penning. Eerder, gedurende 1978-1985, was hij deeltijdhoogleraar bedrijfsstatistiek en marktonderzoek op de Erasmus Universiteit Rotterdam. In 1969-1971 werkte hij op de universiteiten van Madison, Wisconsin en van Berkeley, Californië in de VS. In de zomer van 1975 was hij Rackham Fellow visiting scholar op de universiteit van Michigan, Ann Arbor.

Literatuur

- Beaufort Wijnholds, J.A.H. de, J. de Haan, L.H. Hoogduin, P.M. Mallekoote en A.A.T. Wesseling (red.), 1990, *Monetaire diagnose en therapie: een selectie uit het werk van prof. dr. G.A. Kessler oud directeur van de Nederlandsche Bank*, Amsterdam, Nederlands Instituut voor het Bank- en Effectenbedrijf.
- Blaug, M., 1962, *Economic theory in retrospect*, Homewood, Ill., R.D. Irwin.
- Bosman, H.W.J. en J.C. Brezet (red.), 1987, *Sparen en investeren, geld en banken*, Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese.
- Butter, F.A.G. den en J.B. Kuné, 1976, De functionele vorm van de geldvraag vergelijking in Nederland 1952:I-1971:IV, *Tijdschrift voor Economie en Management*, vol. 21: 169-177.
- Butter, F.A.G. den en M.M.G. Fase, 1981, The demand for money in EEC countries, *Journal of Monetary Economics*, vol. 8: 201-230.
- Cramer, J.S. en M.M.G. Fase, 2011, Jacques Jacobus Polak, 28 april 1914-26 februari 2010, *Levensberichten en herdenkingen*, Amsterdam, KNAW: 128-134.
- DNB, 1982, Kwartaalconfrontatie van middelen en bestedingen 1957-1980, Amsterdam, DNB.
- DNB, 1986, *Kwartaalconfrontatie van middelen en bestedingen 1957-1984*, *Statistische Cahiers nr. 1*, Deventer/ Amsterdam, Kluwer/DNB.
- Dierick, A.M., 1967, De liquiditeitsquote als variabele factor, *Maandschrift Economie*, vol. 31: 150-157.
- Dunnen, E. den, M.M.G. Fase en A. Szász (red.), 1981, *Zoeklicht op beleid*, Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese.
- Fase, M.M.G., 1972, Obligatierendement en inflatieverwachtingen: een kwantitatieve analyse van de ervaringen in Nederland, *Economisch Kwartaaloverzicht Amrobank no. 30*: 5-11.
- Fase, M.M.G., 1973, A principal components analysis of market interest rates in the Netherlands 1962-1970, *European Economic Review vol. 4*: 439-478.
- Fase, M.M.G., 1975, Verruiming of verschraling: een poging het liquiditeitsbegrip empirisch af te bakenen, in: *Selecte Studies*, Utrecht, Rabobank: 9-31.
- Fase, M.M.G., 1976, The interdependence of short term-interest rates in the major financial centres of the world: evidence for 1962-1972, *KYKLOS vol. 29*: 63-96.
- Fase, M.M.G., 1979, The demand for financial assets: the time series evidence for the Netherlands 1963:II-1975:IV, *European Economic Review vol. 12*: 381-394.
- Fase, M.M.G., 1980, Monetary base control: a useful alternative for the Netherlands?, *De Economist vol. 128*: 189-204.

- Fase, M.M.G., 1981, Financiële activa, rentevorming en monetaire beheersbaarheid: proeve van een monetaire kwartaalmodel voor Nederland, in: Den Dunnen *et al.*, 1981: 43-81.
- Fase, M.M.G., 1987, Geld en inkomen: een macro-economisch debat van 25 jaar, In: Bosman *et al.*, 1987: 187-214.
- Fase, M.M.G., 1994, Rise and demise of Dutch monetarism: the Schumpeter-Koopmans-Holtrop connection, *History of Political Economy vol. 26*: 21-38.
- Fase, M.M.G., 1995, The demand for commercial bank loans and the lending rate, *European Economic Review vol. 39*: 99-115.
- Fase, M.M.G., 2000, *Tussen behoud en vernieuwing: geschiedenis van de Nederlandsche Bank 1948-1973*, 's-Gravenhage, SDU.
- Fase, M.M.G., 2002, *Van droom naar daad: veertig jaar monetaire economie in vogelvlucht*, Amsterdam, Vossiuspers UvA.
- Fase, M.M.G., F.A.G. den Butter, A.P. Huijser, P. Kramer en W.C. Boeschoten, 1984, *MORKMON: een kwartaalmodel voor macro-economische beleidsanalyse*, Amsterdam/Deventer, De Nederlandsche Bank/Kluwer.
- Fase, M.M.G. en J.B. Kuné, 1974, De vraag naar liquiditeiten in Nederland 1952-1971, *De Economist vol. 122*: 326-356.
- Fase, M.M.G., M.J. 't Hooft Welvaars, H.W. Lambers en J. Zijlstra, red., 1982, *Neutraal Geld: een keuze uit de geschriften van prof. Mr. J.G. Koopmans*, Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese.
- Fase, M.M.G. en M. van Nieuwkerk, 1975, Anticipated inflation and interest rates in an open economy: a study of the Gibson paradox for the Netherlands, in: F. Masera, A. Fazio en T. Padoa Schioppa, eds., *Econometric research in European central banks*, Rome, Banca d'Italia: 297-321.
- Friedman, M., *The relationship of prices to economic stability and growth*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1958. Herdrukt als: The supply of money and changes in prices and output in: M.Friedman, *The optimal quantity of money*, Chicago, Aldine, 1969: 171-187.
- Friedman, M. en D. Meiselman, 1963, The relative stability of monetary velocity and the investment multiplier in the United States, 1897-1958, in: *Stabilization policies*, Englewood Cliffs NJ, Prentice Hall, 1963: 165-268.
- Friedman, M. en A.J. Schwartz, 1963, *A monetary history of the United States 1867-1960*, Princeton, Princeton University Press.
- Holtrop, M.W., 1978, Een terugblik op Mr. N.G. Pierson, *De Economist vol. 126*: 449-455.
- Kessler, G.A., 1950, De objectieve determinanten van de omloopsnelheid van het geld, *De Economist vol. 98*: 417-424.
- Kessler, G.A., 1958, *Monetair evenwicht en betalingsbalans evenwicht*, Leiden, Stenfert Kroese.
- Kessler, G.A., 1961, Vergelijking van twee monetaire modellen, *De Economist vol. 109*: 396-409.
- Kessler, G.A., 1962, Geld en maatschappij, *De Economist 110*: 207-227.
- Kessler, G.A., 1972, Monetary analysis and monetary policy in: M.W. Holtrop, *Money in an open economy: selected papers on monetary policy, monetary analysis and central banking*, Leiden, Stenfert Kroese: XXV-XLVI.
- Kessler, G.A., 1974, Monetaire indicatoren, in: V. Halberstadt, G.A. Kessler en J.J. KLant, red., *Economie in Overleg*, Leiden, Stenfert Kroese: 277-302.
- Kessler, G.A., 1975, Inflation: diagnosis and therapy, *De Economist vol. 123*: 507-530.
- Kessler, G.A., 1977, Slangarrangement, concurrentiepositie en inflatie, *Economisch Statistische Berichten vol. 62*: 1131-1134.

- Kessler, G.A., 1978, Internationale stagflatie bij vaste en flexibele wisselkoersen, Preadvies voor de Vereniging van Staathuishoudkunde, Leiden, Stenfert Kroese: 109-159.
- Kessler, G.A., 1979, De publieke sector in de jaren tachtig: een terugblik en vooruitblik op de wisselwerking tussen de collectieve sector en de marktsector, *Economisch Statistische Berichten vol. 64*: 1065-1072.
- Kessler, G.A., 1981a, Overlevingskansen van de verzorgingsstaat, Preadvies voor de Vereniging van Staathuishoudkunde, Leiden, Stenfert Kroese: 81-143,
- Kessler, G.A., 1981b, De invloed van het Nederlandse monetaire en wisselkoersbeleid op de ontwikkeling van de werkgelegenheid, *Maandschrift Economie vol. 45*: 53-80.
- Kessler, G.A., 1983, *Voorwaarden voor economisch herstel: de zorg voor de economische kringloop en economische structuur*, Economische monografieën, Universiteit van Amsterdam.
- Kessler, G.A., 1985, Monetary conditions for economic recovery: the Dutch perspective, in: C. van Ewijk en J.J. Klant, eds., *Monetary conditions for economic recovery*, Dordrecht, Nijhoff: 279-311.
- Kessler, G.A., 1986, Van monetair conditiemodel tot monetair causaal submodel, in: W. Driehuis en R.A. de Klerk, red., *Economie als spel*, Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese: 123-147.
- Kessler, G.A., 1987a, Functionele schuldfinanciering, in: Bosman *et al.*, 1987: 215-236.
- Kessler, G.A., 1987b, Wisselkoersbeleid en monetair beleid, in: A. Knoester, red., *Lessen uit het verleden, 125 jaar Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese: 439-460.
- Koopmans, J.G., 1933, Zum Problem des "neutrales" Geldes, in: F.A. Hayek, red., *Beiträge zur Geldtheorie*, Wenen, Springer: 211-359. Herdrukt in Fase *et al.* (1982).
- Korteweg, P., 1975, 'The significance of recent experience with monetary policy in shaping future economic policy, in: C. van Ewijk en J.J. Klant, eds., *Monetary conditions for economic recovery*, Dordrecht, Nijhoff: 263-277.
- Landreth, H. en D.C. Colander, 1994, *History of economic thought*, Boston, Houghton Mifflin.
- Porsius, P., 1979, De seizoenbeweging van de geldmarktrente in Nederland, 1962-1974, in: J.J. Klant, W. Driehuis, H.J. Bierens en A.J. Butter, red., *Samenleving en onderzoek*, Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese: 257-274.
- Roncaglia, A., 2005, *The wealth of ideas: a history of economic thought*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schaffer, S. en S. Shapin, 2005, *Wetenschap is cultuur*, Amsterdam, Boom.
- Straaten, A.J. van, 1989, *Veertig jaar monetaire en financiële analyse door De Nederlandsche Bank 1947-1986*, Amsterdam, NIBE.
- Vanthoor, W.F.V., 1993, *Een oog op Holtrop: grondlegger van de Nederlandse monetaire analyse*, Amsterdam, DNB.
- Zijlstra, J., 1948, *De omloopssnelheid van het geld en zijn betekenis voor de geldwaarde en monetair evenwicht*, Leiden, Stenfert Kroese.
- Zijlstra, J., 1985, *Gematigde monetarisme: 14 jaarverslagen van de Nederlandsche Bank n.v. 1967-1980*, Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese.