



Welvaart afwegen

ARNOLD TUKKER, WIM WIJNEN, ANNELIES SCHOETERS,
FRITS BIJLEVELD, STIJN DANIELS, MARTIJN VAN DER HORST, ERNST BOS,
LINETTE DE SWART, GIJS KOOP, HERMAN VOLLEBERGH, BAS VAN BAVEL,
SJOERD HARDEMAN, ROBIN PHILIPS, AUKE RIJPMAN, ERIK STAM,
JAN LUITEN VAN ZANDEN, INGRID ROBEYNS, PAUL DE RIDDER
EN JOSEPHINE SASSEN-VAN MEER

DAARNAAST BIJDRAGEN VAN

MARCEL CANOY, YVONNE KRABBE, XANDER KOOLMAN, BAKOU MERTENS,
JAN-MAARTEN VAN SONSBEEK, MARIO BERNASCONI, TUNGA KANTARCI, ARTHUR VAN SOEST,
HUUB VAN ZWAM, HARRY VAN HUUT EN PETER VAN BERGEIJK



DE NIEUWE ECONOMEN PODCAST

De nieuwe generatie economen klopt op de deur, met frisse ideeën voor de grote uitdagingen van deze tijd. Wie deze economen zijn, en welk onderzoek zij doen, hoor je bij de Nieuwe Economen podcast van ESB.

esb.nu/podcast



Listen on
Apple Podcasts



Spotify

Call for papers

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

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

Mei: *Schaarse arbeid*

Daarna: *Sociaal minimum*

Flexibel werk

Economische positie vrouwen



Inhoud

Actueel 146

Uitgelicht 148

Welvaart afwegen

Inleiding: Gemiste kans voor voor expliciete welvaartsafweging in de Oekraïne-oorlog

JASPER LUKKEZEN

150

Coronacrisis toont grenzen van kosten-batenanalyses

ARNOLD TUKKER

152

Huidige kengetallen onderschatten waarde vermeden verkeersslachtoffers

WIM WIJNEN, ANNELIES SCHOETERS, FRITS BIJLEVELD, STIJN DANIELS EN MARTIJN VAN DER HORST

156

Maak ook na afloop van projecten een MKBA, want daar is veel van te leren

ERNST BOS, LINETTE DE SWART EN GIJS KOOP

160

Beleidsdebat brede welvaart prima theoretisch gefundeerd

HERMAN VOLLEBERGH

164

Capaciteitenbenadering biedt goede basis voor meten van welvaart

BAS VAN BAVEL, SJOERD HARDEMAN, ROBIN PHILIPS, AUKE RIJPMMA, ERIK STAM EN JAN LUITEN VAN ZANDEN

168

Zo ga je om met normativiteit bij welvaartsmeting

INGRID ROBEYNS

172

Column: Omarm de complexiteit bij sturen op welbevinden

JOSEPHINE SASSEN-VAN MEER EN PAUL DE RIDDER

175

Laat ouderen zelf ouderenzorg houdbaar maken

MARCEL CANOY, YVONNE KRABBE EN XANDER KOOLMAN

176

Inflatie biedt unieke kans om energietransitie en ongelijkheid aan te pakken

BAKOU MERTENS

180

Partners van langdurig zieken zijn meer gaan werken door invoering WIA

JAN-MAARTEN VAN SONSBEK, MARIO BERNASCONI, TUNGA KANTARCI EN ARTHUR VAN SOEST

184

In memoriam Bas van Holst: Een integere onderzoeker en een aimabele collega

HUUB VAN ZWAM EN HARRY VAN HUUT

187

Hoe de sancties tegen Rusland wel werkend te krijgen

PETER VAN BERGEIJK

188

Statistiek

190

Ceteris paribus

192





Actueel

April

- 21 **CREED en Tinbergen** – *Miniworkshop narratives in economics.*
O.a. Michael Roos (Ruhr-Universität Bochum)
- VU debat** – *Het goede leven in tijden van corona.*
O.a. Gerard van den Berg (RUG)
- 22 **De Balie** – *Van wie wordt ons geld?* Mahir Alkaya (SP)
- 25 **Tinbergen seminar** – *Pregnancy loss: stress, investment, and subsequent children.* O.a. Aline Bütikofer (Norges Handelshøyskole)
- 26 **DNB seminar** – *Dynamic macroeconomic implications of immigration.*
Karl Walentin (Uppsala Universitet)
- UU seminar** – *Corporate venture capitalists and the sale of patents by high-tech startups.* Francesco Di Lorenzo (Handelshøjskolen i København)
- Tinbergen seminar** – *Valuing non-marginal changes in mortality and morbidity risk.* Daniel Herrera (Université Paris Dauphine)

KANSENGELIJKHEID

Er bestaat weinig onenigheid over het belang van kansengelijkheid. Over wat kansengelijkheid precies inhoudt lopen de inzichten echter sterk uiteen. Om een debat te kunnen voeren en beleid te kunnen vormen, moet er naar een consensus over de definitie van kansengelijkheid worden gewerkt. In deze sessie presenteert Louise Elffers (Kenniscentrum Ongelijkheid) het spectrum aan definities en komt tot een verenigde maatstaf. Aan de hand van deze maatstaf wordt vervolgens het onderwijssysteem in Nederland onder de loep genomen.

MODELLEN DE BAAS

Modellen bieden houvast en kunnen een indicatie geven van wat we in de toekomst kunnen verwachten. Bij politieke besluitvorming vormen modellen dan ook vaak een belangrijke basis. Tijdens de coronacrisis waren modellen van het RIVM belangrijk, maar ook bij beleid omtrent klimaatverandering en de stikstofcrisis wordt naar modellen gekeken. Het gebruik van modellen kent echter nadelen. Zo kunnen ze een vals gevoel van zekerheid geven of een tunnelvisie op de factoren in het model creëren. In deze sessie wordt besproken hoe we met deze nadelen om moeten gaan en welke lessen de coronacrisis ons heeft geleerd over modelmatige beleidsvoering.

Mei

- 9 **Tinbergen seminar** – *The education-innovation gap.* Barbara Biasi (Yale University)
- 16 **Pakhuis de zwijger** – *Onderwijs maakt het verschil.* Louise Elffers (Kenniscentrum Ongelijkheid)
- 19 **Tinbergen seminar** – *Regulating untaxable externalities: are vehicle air pollution standards effective and efficient?* Arthur van Benthem (University of Pennsylvania)
- VU debat** – *Inzet van data en modellen in het aansturen van crisisbeleid.*
O.a. Don Klinkenberg (RIVM)

Benoeming

Bert Kroese wordt per 15 augustus benoemd tot Chief Statistician and Data Officer en Director of the Statistics Departement van het Internationaal Monetair Fonds



Promotiebespreking: Coen van de Kraats

On inequalities in well-being and human capital formation

Coen van de Kraats

10 mei,

Vrije Universiteit

Amsterdam



Er is steeds meer bewijs dat omstandigheden en schokken tijdens de jeugd van grote en blijvende invloed zijn op uitkomsten in het volwassen leven. Over de precieze leeftijden waarop kinderen het meest gevoelig zijn voor schokken is echter nog weinig bekend. In mijn proefschrift onderzoek ik daarom wat gevoelige periodes zijn voor een heftige schok die relatief veel kinderen treft: het vroegtijdig overlijden van een ouder.

Mijn onderzoek laat zien dat het overlijden van een ouder een substantieel negatief effect heeft op onderwijsuitkomsten, maar dat dit sterk varieert met de leeftijd van het kind. Vooral op de leeftijd van tien à twaalf jaar is het effect sterk. Wanneer een ouder van een tien- tot twaalfjarig kind overlijdt, neemt de kans om naar het hoger onderwijs te gaan met drie tot vier procentpunt af ten opzichte van kinderen die geen ouder verliezen (een afname van bijna tien procent). Na de leeftijd van twaalf jaar nemen de leeftijdseffecten af met ongeveer 0,6 procentpunt per jaar. In de vroege volwassenheid heeft het overlijden van een ouder geen effect meer op deelname aan het hoger onderwijs. Dit leeftijds patroon biedt twee belangrijke inzichten over gevoelige periodes

in de jeugd. Ten eerste toont het aan dat kinderen in de vroege adolescentie (tien tot twaalf jaar) bijzonder gevoelig kunnen zijn voor het overlijden van een ouder. Met deze kennis kunnen beleidsmakers proberen om interventies die de nadelige gevolgen van een schok moeten verminderen, gericht in te zetten.



Ten tweede is het opvallend dat het leeftijds patroon samenvalt met het Nederlandse onderwijssysteem van vroege selectie: de leeftijds effecten zijn relatief groot voor kinderen die net voor de overstap naar het voortgezet onderwijs een ouder verliezen, en die worden daarna snel kleiner. Dit suggereert dat

vroege selectie de langetermijneffecten van een negatieve schok in de jeugd kan verergeren.

Als gevoelige periodes mede bepaald worden door het huidige onderwijsbeleid, kan nieuw of aanvullend beleid ook de negatieve gevolgen van een schok verminderen. Het beperken van een schok is ook relevant voor kansgelijkheid, want in Nederland verliezen kinderen uit gezinnen in het onderste inkomensdecil twee keer zo vaak een ouder in de eerste tien jaar van het leven als kinderen uit het bovenste inkomensdecil.

Promoties

Erasmus Universiteit Rotterdam

Jasper Heeren – *Management innovation in the military, practice adaptation processes and innovation performance consequences: solving the paradox between institutional pressure, rational motivation and implementation misfit.* 22 april

Rijksuniversiteit Groningen

Z. Zhao – *The uneven spatial distribution of manufacturing in China.* 25 april

Nicolas Duran – *Induced earthquakes, compensation and the housing market.* 12 mei

Tilburg University

Oliver Wichert – *Unit-root tests in high-dimensional panels.* 29 april

Universiteit van Amsterdam

Yuan Yue – *Essays on risk and econometrics.* 28 april

Universiteit Maastricht

Ngoc Pham Quang – *Essays on technical change and efficiency in a transition economy: the case of Vietnam.* 28 april



Tamara Kool – *Beyond the right to work: labour market engagement of protracted refugees through a social exclusion lens.* 19 mei



Oraties

Nancy Bocken – *Towards circularity and beyond: exploring the future of sustainable business through experimentation.* 18 mei, Universiteit Maastricht



Frank Boons – *Sustainable development beyond the crossroads: thriving on sufficiency.* 18 mei, Universiteit Maastricht





Effect milieuzone

Na de invoering van een milieuzone in Milaan stemden lokale burgers die met hun auto de stad niet meer in mochten bij de eerstvolgende verkiezingen relatief vaker op een anti-klimaatpartij. Dat concluderen Colantone et al. na een *difference-in-differences*-analyse aangaande het stemgedrag van Milanezen. Het blijkt dat de stem op een anti-klimaatpartij niet zozeer te maken heeft met scepsis tegenover milieuzones of klimaatverandering, maar puur te wijten valt aan het feit dat de gedupeerden de maatregel oneerlijk vonden.

Colantone, I., L. Di Lonardo, Y. Margalit en M. Percoco (2022) *The political consequences of green policies: evidence from Italy*. BAFFI CAREFIN Centre Research Paper, 2022-176.



Optimale lockdown

De afruil tussen gezondheid en economie bij het bepalen van coronamaatregelen is niet lineair. Met een model dat de epidemiologische en economische theorie combineert, laten Dorn et al. zien dat er een U-vormig verband bestaat. Te strikte maatregelen zorgen voor enorm hoge economische kosten. Te losse maatregelen zorgen echter ook voor hoge economische kosten op de lange termijn door een hoge sterfte. Door het model te kalibreren op de Duitse data van april 2020 tot en met juli 2021, vinden de auteurs dat het optimaal is om te streven naar een reproductiegetal van 0,75.

Dorn, F., S. Khailaie, M. Stoekli et al. (2022) *The common interests of health protection and the economy: evidence from scenario calculations of COVID-19 containment policies*. CESifo Working Paper, 9600.

Knappe tieners drinken

Knap zijn heeft ook zijn negatieve kanten, zo tonen Green et al. aan. Knappe mensen drinken als minderjarige namelijk vaker alcohol dan minder knappe mensen, blijkt uit hun regressieanalyse van meerdere typen riskant gezondheidsgedrag bij fysieke aantrekkelijkheid. Vooral knappe vrouwen blijken relatief vaker op minderjarige leeftijd alcohol te drinken. Knappe mensen zijn wel minder geneigd om als tieners andere soorten van riskant gezondheidsgedrag te vertonen. De relatie tussen knap zijn en riskant gezondheidsgedrag loopt volgens de onderzoekers via een hogere populariteit en hoger zelfvertrouwen van de knappe tieners.

Green, C.P., L.B. Wilson en A. Zhang (2022) *Beauty, underage drinking, and adolescent risky behaviours*. IZA Discussion Paper, 15106.

Alcoholverbod

Geen alcohol drinken als adolescent heeft significante positieve effecten op zowel de cognitieve als fysieke gezondheid op de lange termijn. Dat tonen Abboud et al. aan op basis van een *difference-in-differences*-model, toegepast op een dataset van inwoners van verschillende Amerikaanse staten, waar er wel of geen (tijdelijk) wettelijk alcoholverbod gold. Zij die opgroeiden ten tijde van een dergelijk wettelijk alcoholverbod hebben later niet alleen een betere gezondheid, maar ook significant betere arbeidsmarktresultaten dan inwoners die als jongvolwassene wel mochten drinken.

Abboud, T., A. Bellou en J. Lewis (2022) *The long-run impacts of adolescent drinking: evidence from zero tolerance laws*. IZA Discussion Paper, 15114.



Vluchtelingen

Deens beleid om vluchtelingen snel aan een baan te helpen, werkt erg goed, zo blijkt uit onderzoek van Foged et al. Het beleid, geïntroduceerd op gemeentelijk niveau in 2013, koppelt een vluchteling meteen aan een kort opleidingsprogramma, en een daaropvolgende baan in een sector waarin er op dat moment lokale arbeidstekorten zijn. Door dit beleid

Ongelukkige zelfstandigen

Eerdere onderzoeken vonden dat zelfstandigen gemiddeld een hogere werktevredenheid en welzijn hebben dan mensen in loondienst. Onder dit gemiddelde gaat echter een grote ongelijkheid schuil, zo laat Van der Meer zien aan de hand van Europese enquêtedata. Een deel van de mensen is zelfstandige geworden omdat zij geen werk in loondienst konden vinden. Deze gedwongen zelfstandigen hebben juist een lagere werktevreden-



aan het werk

is, na een jaar, het aantal vluchtelingen met een baan tot zes procentpunt gestegen, en na twee jaar zelfs met tien procentpunt. Bovendien heeft de toespitsing op sectoren met arbeidstekorten minimale effecten op de baancompetitie met de lokale Denen.

Foged, M., J. Kreuder en G. Peri (2022) *Integrating refugees by addressing labor shortages? A policy evaluation*. NBER Working Paper, 29781.

heid en een lager welzijn dan mensen in loondienst. Het verschil met mensen in loondienst wordt deels verklaard door het feit dat gedwongen zelfstandigen minder autonomie en vrijheid tijdens werkuren ervaren, en hun werk minder vaak als betekenisvol zien dan de niet-gedwongen zelfstandigen.

Meer, P. van der (2022) *Are all self-employed happy?* Rijksuniversiteit Groningen, SOM Rapport, 2022003-OB.

Luchtvervuiling dodelijk

Er bestaat een direct verband tussen luchtkwaliteit en de hoeveelheid zelfmoorden, zo tonen Persico en Marcotte aan, op basis van een 2SLS-model dat werd toegepast op een dataset van overlijdensaktes van suïcides in de VS. Fijne stofdeeltjes kunnen ervoor zorgen dat zogenaamde *proinflammatoire cytokinen* in het menselijk lichaam sterk in hoeveelheid toenemen; dergelijke cytokinen werden al eerder in grotere hoeveelheden aangetroffen in de hersenen van zelfmoordslachtoffers. Concreet betekent dit dat, een verhoging van de gemiddelde fijnstofconcentratie met 1 microgram in de VS, jaarlijks leidt tot 150 meer zelfmoorden.

Persico, C.L. en D.E. Marcotte (2022) *Air quality and suicide*. IZA Discussion Paper, 15087.

Import creëert werk

Meer import van productiegoederen uit ontwikkelde landen vergroot de werkgelegenheid in de maakindustrie van Afrika. Tot deze conclusie komen Owusu et al. op basis van een instrumentele-regressieanalyse met administratieve data uit twintig Afrikaanse landen. Import van productiegoederen uit andere ontwikkelingslanden of het importeren van consumptiegoederen leidt echter niet tot meer, en soms zelfs tot minder werkgelegenheid. Deze goederen worden namelijk vaker gebruikt ter vervanging van binnenlandse goederen in plaats van als input voor binnenlandse productie.

Owusu, S., G. Ndubuisi en E.B. Mensah (2022) *Import penetration and manufacturing employment: evidence from Africa*. MERIT Discussion Paper, 2022-007.

Informele kinderopvang

Betere toegang tot informele kinderopvang verlaagt de kans dat moeders inactief raken op de arbeidsmarkt en geen opleiding volgen. Tot deze conclusie komen Dicks et al. op basis van de registerdata van Nederlandse moeders. Wanneer de grootouders van het kind in de buurt wonen, kan de moeder eenvoudiger en spontaner opvang regelen. Hierdoor kan zij gemakkelijker werken of een studie volgen. De toegang tot informele kinderopvang werkt dan als een gratis substituuut voor de betaalde formele kinderopvang. Wanneer er meer informele opvang beschikbaar is, wordt de formele opvang minder gebruikt en vice versa.

Dicks, A., M. Levels, R. van der Velden en M.C. Mills (2022) *How young mothers rely on kin networks and formal childcare to avoid becoming NEET in the Netherlands*. *Frontiers in Sociology*, 6, artikelnr. 787532. Te vinden op www.frontiersin.org.



Langer doorwerken

De verhoging van de pensioenleeftijd van 65 naar 67 jaar heeft ervoor gezorgd dat mensen langer doorwerken. Tot deze conclusie komen Montizaan en Bijlsma met behulp van een *difference-in-differences*-analyse. Op de gezondheid heeft deze ontwikkeling geen effect gehad. Ook is de instroom in de werkloosheidswet en de arbeidsongeschiktheidsuitkering onder ouderen gelijk gebleven. De werkgevers passen zich ondertussen langzaam aan. Oudere werknemers krijgen bijvoorbeeld steeds vaker taakverlichting of aanpassingen aan werk die ze beter kunnen uitvoeren.

Montizaan, R. en I. Bijlsma (2021) *Derde editie van de AOW Monitor: effect van verhoging van de AOW-leeftijd op werk, inkomen en gezondheid*. ROA Discussion Paper, 2021/9.

Gemiste kans voor een afweging in de O

Vanwege de barbaarse agressieoorlog in Oekraïne, legt Nederland Rusland en Wit-Rusland sancties op. Nederland kiest daarbij niet voor een invoerstop van Russische olie en gas. Weliswaar is zo'n boycot effectief – de invoerstop maakt het lastiger voor de Russen om hun soldaten te betalen – maar ook behoorlijk kostbaar. Door nog duurdere benzine, gas en stroom zullen mogelijk een paar miljoen Nederlanders onder de armoedegrens zakken, grote industriële partijen hun productie moeten staken, en wordt een recessie onvermijdelijk bij het onder controle krijgen van de inflatie.

Wat betreft het expliciet sturen op welvaart, is de reactie van het kabinet op de Oekraïne-oorlog een gemiste kans. Het kabinet maakt hier namelijk een

welvaartsafweging: bescherming van de internationale rechtsorde is belangrijk, maar ook weer niet zó belangrijk dat de economie en de sociale cohesie ervoor moeten wijken. Maar het kabinet maakt deze welvaartsafweging impliciet: er is geen model of berekening aan de besluitvorming te pas gekomen.

Die impliciete afweging staat haaks op de ambities van het welvaartsdiscours dat de laatste jaren in Den Haag opgang maakt onder de noemer 'brede welvaart' (Ederveen en Stoel, 2021). Het Haagse discours heeft de ambitie om de welvaartsafwegingen expliciet te maken door de behoorlijk ongelijksoortige kosten en baten op gestructureerde wijze af te wegen. Had het kabinet in deze zeer zichtbare casus een expliciete welvaartsafweging gemaakt, dan had dit de acceptatie van het welvaartsdenken in de samenleving en bij het beleid vleugels gegeven.

Niet de eerste gemiste kans

De Oekraïne-oorlog is niet de eerste gemiste kans. Ook bij de coronacrisis speelde welvaartsdenken slechts een beperkte rol. In deze ESB betoogt Arnold Tukker dat er in het pandemiebeleid – net als in de Oekraïne-oorlog – weliswaar veel onzekerheid en morele ngo's zijn, maar dat een snelle kosten-batenafweging wel degelijk de coronastrategie had kunnen onderbouwen die vele tactische keuzes had kunnen ondersteunen.

Uiteraard kan zo'n afweging altijd beter. Achteraf kunnen de kosten en baten anders uitpakken dan de analyse vooraf liet zien, zo tonen Ernst Bos, Linette de Swart en Gijs Koop in dit nummer aan. En ook over de onderliggende aannames is er discussie mogelijk. Zo ligt de statistische waarde van een mensenleven fors hoger dan waar de afwegingen voorsnog van uitgaan, zoals Wim Wijnen, Annelies Schoeters, Frits Bijleveld, Stijn Daniels en Martijn van der Horst in deze ESB aannemelijk maken. Maar alleen al het expliciet afwegen van kosten en baten zal de beleidskeuzes verbeteren.

Coronacrisis toont grenzen van kosten-batenanalyses

ARNOLD TUKKER

152

Huidige kengetallen onderschatten waarde vermeden verkeersslachtoffers

WIM WIJNEN, ANNELIES SCHOETERS, FRITS BIJLEVELD, STIJN DANIELS EN MARTIJN VAN DER HORST

156

Maak ook na afloop van projecten een MKBA, want daar is veel van te leren

ERNST BOS, LINETTE DE SWART EN GIJS KOOP

160

Beleidsdebat brede welvaart prima theoretisch gefundeerd

HERMAN VOLLEBERGH

164

Capaciteitenbenadering biedt goede basis voor meten van welvaart

BAS VAN BAVEL, SJOERD HARDEMAN, ROBIN PHILIPS, AUKE RIJPMMA, ERIK STAM EN JAN LUITEN VAN ZANDEN

168

Zo ga je om met normativiteit bij welvaartsmeting

INGRID ROBEYNS

172

Column: Omarm de complexiteit bij sturen op welbevinden

JOSEPHINE SASSEN-VAN MEER EN PAUL DE RIDDER

175

xpliciete welvaarts- ekraïne-oorlog

Aanbevelingen

Toch denk ik dat de welvaartsdepten nog een aantal fikse stappen zullen moeten zetten om de bruikbaarheid van het instrumentarium te verbeteren, wil het bij de volgende crisis wel gebruikt worden. Hiervoor volgen nu enkele aanbevelingen, waarbij ik me baseer op de kritiek van Bas Jacobs (2021) wat betreft het gebrek aan theoretische fundering voor welvaart, en de reacties daarop van Herman Vollebergh en van Bas van Bavel, Sjoerd Hardeman, Robin Philips, Auke Rijpma, Erik Stam en Jan Luiten van Zanden in deze ESB. Ook baseer ik me op de toelichting op de toepassing van de capabilities-benadering van Ingrid Robeyns in deze ESB, het recente essay van Carl Koopmans (2022) in TPEdigitaal, en op de contacten met diverse auteurs van artikelen die nog bij ESB onder redactie zijn.

Ten eerste gaat sturen op welvaart over het leven zelf. Alles aan het leven zelf is normatief, dus alles aan welvaart – wat het is, hoe je het meet, en hoe je erop stuurt – is dat ook. Erkenning daarvan door de onderzoekers helpt de maatschappelijke acceptatie van sturen op welvaart, want het neemt de verdenking weg dat onderzoekers bezig zijn om hun eigen voorkeuren op die van de samenleving te projecteren.

Ten tweede poogt sturen op welvaart het leven te ordenen. Het leven zelf mag dan rommelig zijn, het beslis-instrument dient juist kristalhelder te zijn. Een welvaartsberekening moet een logisch gevolg zijn van haar uitgangspunt. Daarbij is een strak theoretisch kader onontbeerlijk, of dat nu geënt is op de capabilities-benadering of dat het welvaartstheoretisch is. Zonder kader dreigt er willekeur, en wordt het sturen op welvaart net zo rommelig als het leven zelf.

Bij een poging het leven te ordenen hoort, ten derde, een aantrekkelijke presentatie – met een beperkt aantal beleidsopties en dimensies. Meer dan één, want doel van het instrument is de hulp bij het maken van keuzes, en daarvoor moet er dus wel iets te kiezen zijn – hoewel ook duidelijk minder dan de

169 doelen van de Sustainable Development Goals. Want in dat geval is een afweging niet meer te maken.

En tot slot is geduld een schone zaak. Natuurlijk is vandaag kunnen sturen op welvaart beter dan dat later pas te kunnen doen. Maar schadelijker is het om vanwege een gebrek aan data of inzicht slechts op een deel van welvaart te moeten sturen, terwijl er gepretendeerd wordt dat er op de gehele welvaart gestuurd wordt. Ga dus niet te veel uit van de data en inzichten die nu beschikbaar zijn, maar ontwikkel vooral nieuwe. In hun column geven Josephine Sassen-van Meer en Paul de Ridder een inkijkje in de uitkomsten van zo'n proces bij TNO.

Literatuur

Ederveen, S. en M. Stoel (2021) Veranker sturen op 'brede welvaart' in het regeerakkoord. *ESB*, 106(4800S), 40–42.

Jacobs, B. (2021) Het beleidsdebat over welvaart mist theoretische fundering. *ESB*, 106(4800S), 35–39.

Koopmans, C. (2022) Maatschappelijke kosten-batenanalyse en monitoring van brede welvaart: wat kunnen ze van elkaar leren? *TPEdigitaal*, 16(2), 61–71.



JASPER LUKKEZEN

Hoofdredacteur

lukkezen@economie.nl

Coronacrisis toont grenzen van kosten-batenanalyses

In de coronacrisis heeft advisering op basis van maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) nauwelijks een rol gespeeld, terwijl dit volgens veel economen wel het hiertoe geëigende instrument is. Hoe komt dat, en welke lessen kunnen we daaruit trekken?

IN HET KORT

- MKBA's voor de coronastrategie zijn vanwege morele taboes en realistische 'zwartezwaan-scenario's' niet goed mogelijk.
- Inzicht in de kosten en baten is wel nuttige informatie voor de strategische keuze en belangrijk bij tactische optimalisatie.
- Een MKBA heeft alleen meerwaarde als de beleidscontext bereid is te leren. Op dit gebied is nog veel te verbeteren.

ARNOLD TUKKER

Hoogleraar aan de Universiteit Leiden en senior onderzoeker bij TNO

De maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is diep doorgedrongen in het Nederlandse en Europese beleid. Beleidsvoornemens of investeringen met omvangrijke implicaties worden in de regel onderworpen aan een MKBA. De Europese Unie verwacht bijvoorbeeld zo'n MKBA bij majeure infrastructuurprojecten die cofinanciering krijgen vanuit het Europese Cohesiefonds (EC, 2014). Op de website van het Centraal Planbureau zijn er studies te vinden over de welvaartseffecten van voorstellen voor het Nationaal Groeifonds, de maatregelen ten behoeve van de Nederlandse zoetwatervoorziening, en het al dan niet toelaten van buitenlandse studenten in het hoger onderwijs en mbo.

Maar hoe zit het dan met corona? De ervaring van de afgelopen twee jaar leert dat vrijwel alles mogelijk is. Geld speelt geen rol, en geen maatregel lijkt onbespreekbaar. Tegelijkertijd wil je in dit dossier ook graag doelgericht, efficiënt beleid zien.

Wat zouden we ontdekken als we hier met een MKBA gaan werken? Het is een exercitie die ik met aarzeling ondernomen heb. Want er is nog steeds veel onbekend. Het virus wordt door velen nog als een directe, persoonlijke dreiging beschouwd. En het beleid heeft daar bewust op ingespeeld (Die Welt, 2021). Ook de zorgsector trekt het nauwelijks meer. De belangen in deze voortdurende crisis zijn enorm. Dat is geen gemakkelijke context om met de wetenschap in de hand te gaan suggereren dat het een beter is dan het ander.

Belangrijker is daarom een heel andere vraag – wat zorgt ervoor dat we zo'n MKBA voor veel beleid wél eisen, maar voor corona niet? In dit artikel ga ik in op die vraag,

aan de hand van de lessen die op basis van een MKBA voor het coronabeleid kunnen worden getrokken.

De kosten-batenanalyse is onzeker

Als kapstok gebruik ik een 'grove' MKBA voor het die de volgende coronabeleidsopties vergelijkt: de uitkomsten van het huidige beleid, een *counterfactual* waarin – net als in bijvoorbeeld Nieuw-Zeeland of Taiwan – door een snel, kort en effectief ingrijpen het virus (vrijwel) uitdooft, en een *counterfactual* waarin het virus vrij mag rondwaren zonder lockdown. De cijfermatige analyse heb ik afgerond in juni 2021, en is gebaseerd op de situatie van mei 2021.

Tabel 1 vat de berekening samen. De analyse geeft per beleidsoptie het aantal verloren levensjaren door COVID, de extra overheidsuitgaven, het verlies aan bruto binnenlands product (bbp), de indirecte kosten van de sluiting van het onderwijs en de kinderopvang, het verlies aan kwaliteit van leven, en het aantal verloren levensjaren door uitgestelde zorg. Dit zijn de welvaartsposities die in andere MKBA's van het coronabeleid ook regelmatig terugkomen. Een onderbouwing is beschikbaar in de bijlagen bij dit artikel.

Zelfs voor een relatief simpele berekening van schadekosten door overlijdens, beperkte verschillen in aannames tot aanzienlijk andere uitkomsten leiden. De bijlagen 1 en 2 bij de online versie van dit artikel tonen dit. Ook andere kosten blijken enorm lastig in te schatten. Het belangrijkste dat daarom helder wordt, is dat de 150 miljard euro schade door overlijdens bij het 'niets doen'-scenario qua orde van grootte vergelijkbaar is met de extra staatsschuld van 106 miljard die de overheid daadwerkelijk is aangegaan om de effecten van de pandemie te bestrijden.

Meerdere narratieven mogelijk

De onzekerheid van de uitkomsten is niet hoofdzakelijk een technisch probleem. Met meer tijdsinzet, een zorgvuldiger analyse en een betere methodische reflectie is er weliswaar een betere MKBA te maken dan ik hier presenteer. Maar ook zo'n betere MKBA helpt nauwelijks om een strategische keuze te maken.

Natuurlijk treedt de minste schade op bij het *'hard and early'*-scenario, waarin het lukt om de pandemie te beteugelen via snelle en gerichte ingrepen. Echter, de landen met deze strategie grepen niet alleen snel en effectief in, maar hadden ook het voordeel (schier)eilanden te zijn. Inreuzenden konden er makkelijk in aantal worden beperkt en gemonitord. Het is dus een beleids optie waarvan het zeer de vraag is of Nederland deze ooit had kunnen realiseren.

Voor Nederland gaat het er dus om of 'niets doen' een geloofwaardig alternatief is voor het gevoerde beleid. Als

De indicatieve maatschappelijke kosten-batenanalyse bij dit artikel wordt uitgewerkt in twee bijlagen en is te vinden via [esb.nl/tukkerbijlage](https://www.esb.nl/tukkerbijlage)

we dat nader bezien, blijken de cijfers van de beleids optie 'niets doen' via dezelfde feiten twee heel verschillende narratieven te kunnen ondersteunen.

Narratief 1: Niets doen is verstandig

Het eerste narratief benadrukt dat corona vooral ouderen raakt. Minder dan drie procent van de coronadoden in Nederland was onder de zestig jaar, en circa tien procent onder de zeventig jaar (bijlage 2, tab 4).

Corona is slechts een rimpel in een prachtige, opgaande trend qua levensverwachting. Twee gezaghebbende studies, uitgevoerd in een periode voordat vaccinatie of de mildere omikron-variant een rol speelde, geven voor de Nederlandse bevolkingsopbouw een overlijdenskans na besmetting (*Infection Fatality Rate*, ofwel IFR) van 0,7 à 0,9 procent (Brazeau et al., 2020; O'Driscoll et al., 2021). Voor de wereld als geheel, met een gemiddeld veel jongere bevolking dan Nederland, is de IFR tussen de 0,2 en 0,25 procent (bijlage 2, tab 3). Een besmetting van *alle* Nederlanders betekent dan 1,6 tot 2,1 miljoen verloren levensjaren (bijlage 2, tab 7). Dat lijkt enorm, maar het is slechts tussen de 1 en 1,5 maand per Nederlander. Ter vergelijking: tussen 2000 en 2019 steeg voor mannen respectievelijk vrouwen de levensverwachting bij de geboorte met drie respectievelijk twee maanden *per jaar* (bijlage 2, tab 5).

Als je verder meeweegt dat vooral minder gezonde mensen, met een tot veertig procent lagere dan normale levensverwachting, door corona worden geraakt (Wouterse et al., 2021), en in het verleden het gros van de pandemieën al uitdoofde lang voordat de hele bevolking was besmet, dan is het verlies aan levensduur in *weken* per Nederlander te berekenen.

De al maanden durende angst en paniek alsof er een soort builenpest rondwaart was al onzinnig. Maar dit moet nu na de succesvolle vaccinatiecampagne echt afgelopen zijn – zeker na de doorbraak van de omikronvariant, die veel milder is dan de deltavariant. De vaccinatiegraad van de bevolking boven de twaalf jaar gaat inmiddels richting de 85 procent. Voor de kwetsbare groep boven de vijftig jaar ligt hij nog hoger. Dat vermindert de kans op ziekenhuis- of IC-opname (en dus waarschijnlijk ook overlijden) met 80 procent of meer (RIVM, 2021a). Dit resulteert in een IFR van 0,1 procent of minder. Zelfs bij besmetting van de gehele Nederlandse bevolking betekent dit een gemiddeld verlies aan levensduur van hooguit een *paar dagen tot een week* per persoon.

Narratief 2: Niets doen is moreel onmogelijk

Het tweede narratief resulteert op basis van dezelfde feiten in een heel ander perspectief. Het zonder vaccinatie laten rondgaan van de oorspronkelijke variant levert 125.000 tot 155.000 extra doden op. Dit betreft in korte tijd ruim tweemaal zoveel doden als de VS te betreuren had tijdens de traumatische, jarenlange Vietnamoorlog. Van de zieken heeft 0,3 procent intensive care (IC) nodig (RIVM, 2021b). Dit zijn, indien heel Nederland besmet raakt, 50.000 IC-patiënten. De zorg is hierop niet ingericht, zelfs al had deze een veelvoud van de huidige capaciteit voorhanden. Alleen de meest 'scherpe' vorm van triage kan voorkomen dat het

Indicatieve kosten-batenanalyse coronabeleid op basis van 80.000 euro per verloren levensjaar

TABEL 1

	Nederlands beleid		Hard & Early		Niets doen	
	Duizenden QALY	Miljard euro	Duizenden QALY	Miljard euro	Duizenden QALY	Miljard euro
Verloren levensjaren door COVID	165	13	~0	~0	1.843	150
Extra leningen / kosten overheid		82–106		41–53		41–53
Verlies aan bbp na effect steunmaatregelen		60–80		30–40		30–40
Indirecte kosten sluiting onderwijs en kinderopvang		30		~0		0
Verlies in kwaliteit leven door lockdown	192	15	~0	~0	0	0
Verloren levensjaren door uitgestelde zorg	50–750	4–60	~0	~0	pm	pm

Noot: pm = pro memorie, QALY = quality adjusted lifeyear; verdere toelichting en een bespreking van de onzekerheden vindt men in online bijlage 1

ESB

zorgstelsel instort, of dat er, door uitstel van reguliere zorg, onnoemelijke verdere schade wordt aangericht.

De gemiddeld verloren levensduur mag dan beperkt zijn, een zeventigjarig coronaslachtoffer zonder onderliggend lijden zal beroofd zijn van een resterende levensverwachting van ruim vijftien jaar – dramatisch voor iedereen die zo getroffen wordt.

En het is niet zeker dat hierna de beker leeg is. Meer besmettingen betekent een grotere kans op meer en snellere mutaties. De pandemie kan zo nog een paar keer terugkeren. We weten ook niet goed hoeveel mensen er last krijgen van langdurige COVID. De eerste inschattingen suggereren ruim twee procent (Sudre et al., 2021). Op de Nederlandse bevolking is dit een paar honderdduizend gevallen. En het is juist dankzij de tijdsinstelling die de lockdowns gaven dat er nu vaccins beschikbaar zijn – die waren er in het eerste jaar van de uitbraak simpelweg nog niet.

MKBA onbruikbaar bij morele no-go's

Narratief 2 bleek dominant. Een vorm van triage waarbij tienduizenden mensen geen kans op medische behandeling wordt gegund, is in onze maatschappij moreel een 'no-go'. De 'Rule of rescue' prevaleert (Van Baal, 2020). Maar ook: op voorhand kun je er niet op gokken dat een langdurige COVID wel mee zal vallen. Of dat de pandemie na één ronde van besmettingen zal uitdoven.

Feitelijk blijkt dat een MKBA aan het antwoord op een strategische kernvraag (het virus laten rondgaan, of niet?) geen bijdrage kan leveren. De bekende milieu-econoom Frank Ackerman (2008) noemt onder de zes grote beperkingen van een MKBA 'pricing the priceless' en 'uncertainty and precaution'. Kort gezegd: een MKBA is niet bruikbaar als er morele *no-go's* in het spel zijn. Of waarin er realistische 'black swan'-scenario's met zulke dramatische, niet omkeerbare effecten kunnen optreden dat het verstandiger is om uit voorzorg te handelen, dan via kans maal effect een gemiddelde schade uit te gaan rekenen.

Wetenschappelijke inzichten gebrekkig gebruikt in Nederlands beleid

KADER 1

Negeren aerosoltransmissie

Pas na bijna anderhalf jaar sinds de corona-uitbraak werden inzichten van natuurkundigen van naam erkend dat een ‘aerosoltransmissie’ de dominante overdrachtsroute is (Wired, 2021). Het belang van het beperken van contact in de buitenlucht, en de preventieve werking van de 1,5 meter in binnenruimtes werd hiermee fors overschat. Tegelijkertijd werd het belang van *superspread settings* fors onderschat, in Japan al sinds het voorjaar van 2020 bekend onder de noemer van ‘de drie C’s’: “Closed spaces (with poor ventilation); Crowded places (with many people nearby), Close-contact settings (such as close conversations)” (MHLW, 2020).

Dansen met Janssen

In juli 2021 kreeg iedereen na vaccinatie direct een Corona Toegangsbewijs (CTB). Bekend had moeten zijn dat vaccinatie pas na enige tijd effectief is. Het gelijktijdig openen van het nachtleven – bij uitstek 3C-settings – leidde hier tot een enorme besmettingspiek, als enige land in Europa.

Trage boostercampagne

In Israël en IJsland, voorlopers qua vaccineren, liepen de besmettingen in augustus 2021 weer sterk op. De wetenschappelijke literatuur concludeerde toen al: vaccins verliezen mede wegens de opkomst van de deltavariant na enige tijd veel van hun (op zich al niet optimale) bescherming tegen overdracht (en ook in mindere mate tegen een ernstig ver-

loop; zie Mizrahi et al. (2021) en Science (2021)). Al in september raakten in het VK, per 100.000 personen, gevaccineerden vrijwel even vaak, of in bepaalde leeftijdsgroepen zelfs vaker, besmet als niet-gevaccineerden (UK HSE, 2021ab). Het is daarom moeilijk te begrijpen waarom Nederland beduidend later startte met boosters dan andere landen. Dit heeft de eerst gevaccineerde, oudere en dus meest kritische leeftijdsgroepen mogelijk gedurende een periode onnodig kwetsbaar gemaakt. Er lijken hiervoor diverse verklaringen mogelijk, maar het valt op dat volgens NICE (2021) dat de leeftijd van personen opgenomen in de kliniek tussen augustus en december 2021 met tien jaar is toegenomen.

2G-beleid

Het bovenstaande geeft al aan dat alleen contact hebben met gevaccineerden, zeker op 3C-locaties, geen of maar matig bescherming tegen besmetting biedt. Het voorstel voor zo’n 2G-beleid werd initieel onderbouwd met een nooit daarvoor bedoeld onderzoek van de TU Delft. Een snel uitgevoerde vervolganalyse van het RIVM werd binnen de kortste keren door een aantal hoogleraren van naam weggezet als ongefundeerd (FTM, 2021). Een kritisch advies over dat 2G-beleid door de Raad voor de Rechtspraak, gereed op 17 november 2021, werd pas na vijf weken gedeeld met de Tweede Kamer, die er initieel begin december over 2G zou gaan debatteren (De Telegraaf, 2021).

MKBA voor tactische optimalisatie

Toch is er wel degelijk een rol voor MKBA’s in het coronabeleid. Een snel, globaal inzicht in welke factoren de maatschappelijke kosten en baten bepalen, is essentieel voor een strategisch overzicht. Als op strategisch niveau eenmaal besloten is dat ‘rondgaan’ geen optie is, dan blijft er nog een veelheid aan tactische vraagstukken over.

Bij tactische vraagstukken is een kosten-baten-afweging zonder meer op zijn plaats. Hoeveel voorzorg is proportioneel? Welke maatschappelijke sectoren leveren de grootste bijdrage aan verspreiding? Welke groepen lopen de meeste kans op ziekenhuisopname, IC of overlijden? Wat leren we van de relatief lichte Zweedse aanpak? Welke schade richten maatregelen mogelijk aan op de langere termijn, zoals onderwijsachterstand of uitstel van reguliere zorg? Hierbij kan een op een risicobenadering gebaseerde MKBA zinvolle inzichten verschaffen. Ook al zullen de cijfers vaak onzeker zijn, het geeft een beeld van welke maatregelen het meest en welke het minst zinvol zijn, en welke probleemafwenteling daarbij een rol kan spelen.

Politiek moet wel willen luisteren

Om een MKBA voor tactische optimalisatie te kunnen inzetten, moet het beleidsproces er wel op ingericht zijn om een dergelijke analyse daadwerkelijk mogelijk te maken. Dat betekent dat het open moet staan voor het leren van eventueel nieuwe informatie, en waar nodig zulke analyses via verschillende plausibele perspectieven wil duiden.

Zo’ inrichting van het beleidsproces is natuurlijk niet eenvoudig. Zowel zakelijk als politiek spelen er enorme belangen mee. Dankzij het vaccin verdubbelde Pfizer zijn omzet en winst in één jaar tot circa tachtig miljard respectievelijk zestien miljard dollar (RTL Nieuws, 2021). Moderna kwam vanuit het niets op een omzet van 11 miljard bij 7,5 miljard dollar winst (Moderna, 2021). De discussie raakte zo gepolariseerd dat wetenschappers, of ze nu OMT-lid of auteurs bij *ESB* waren, het gevoel kregen dat ze door het uiten van hun bevindingen hun persoonlijke veiligheid op het spel zetten.

Ook is het onder druk duiden van telkens nieuwe informatie niet iets waar wetenschappers noodzakelijkerwijs voor zijn opgeleid. Wetenschappelijke kennis cumuleert via een langzaam proces van publicaties in gepeerreviewde tijdschriften. Wetenschappers zullen dus de neiging hebben om vast te houden aan paradigma’s waarmee ze in hun eigen discipline, opleiding en peergroep bekend zijn, tot het tegendeel overduidelijk bewezen is (Kuhn, 1962). Daarom is diversiteit in de wetenschappelijke inbreng zo essentieel.

Beleidswetenschappers hebben niet voor niets boeken volgeschreven over hoe je de informatievoorziening en duiding bij dit soort zogenaamde ‘ongestructureerde’ en conflictueuze problemen aanpakt (Guba en Lincoln, 1989; Schön en Rein, 1994). Het zogeheten ‘Red Team C19 NL’, met prominente experts uit een breed aantal vakgebieden, heeft tijdens de pandemie op eigen initiatief een rol vervuld die in lijn is met deze inzichten uit de beleidswetenschap. Als *critical friend* ontwikkelden zij alternatieve reflecties op het COVID-probleem, met als doel zo het lerend en probleemoplossend vermogen te vergroten (Red Team, 2021a).

Met de reflecties van het Red Team en anderen is weinig gedaan. Er was juist een aaneenschakeling van gebeurtenissen waarin beschikbare kennis niet of inconsistent werd toegepast (kader 1). Het Red Team (2021b) heeft zich per 1 november 2021 opgeheven met de woorden: “Het kabinet heeft zichzelf vastgedraaid. Gezichtsverlies en beeldvorming lijken voor de buitenstaander een onevenredig groot aandeel te hebben in het beleid.”

Voor het negeren van wetenschappelijke inzichten is al in een vroeg stadium gewaarschuwd. In oktober 2020 stelden circa veertig Nederlandse topwetenschappers, onder wie Robbert Dijkgraaf, dat wetenschappelijke inzichten “in Nederland te laat en te weinig het beleid hebben bepaald” (NRC, 2020). Zij hebben aanbevolen om alle feitenmateriaal dat advies onderbouwt openbaar te maken, en om het medisch gedomineerde OMT een veel bredere samenstelling te geven, en het wetenschappelijk advies op afstand van het beleid te zetten (het RIVM, dat ook het OMT voorziet, is onderdeel van het beleidsministerie VWS).

In zijn essay ‘Een politiek van gevolgen’ stelt Segers (2021) naar aanleiding van onder andere de toeslagaffaire en de coronacrisis dat het negeren van inzichten uit de wetenschap structureel is: “[De] onverschilligheid ten opzichte van de oorzaken van problemen (...) voedt een politiek die draait om beeldvorming.” Hij stelde ook dat: “Vanuit deze houding is keihard beleid ten opzichte van een ieder waarvan [de] meerderheid het idee heeft dat hij of zij anders is (...) al snel legitiem.” Ex-VWS-topman Gerritsen gaf aan dat de overheid bewust een “illusie van beheersing” schiep, uit angst anders afgeschoten te worden door een motie van wantrouwen (De Correspondent, 2021). In een dergelijke context is het slecht wetenschap bedrijven.

Conclusie en implicaties

Een MKBA blijkt niet geschikt om antwoord te geven op een strategische kernvraag in de coronacrisis – het virus laten rondgaan of niet? Een MKBA is simpelweg niet in staat om afwegingen te maken waarin normatieve of morele kaders dominant zijn. Het instrument moet ook heel terughoudend worden gebruikt bij afwegingen waarin er op langere termijn onomkeerbare effecten met potentieel grote gevolgen een rol spelen, ook als de kans daarop klein is. Een proportionele toepassing van het voorzorgsprincipe is dan verstandiger.

Een MKBA had wel een rol kunnen – en moeten – spelen tijdens het tactisch analyseren van maatregelen op efficiëntie en proportionaliteit. In de complexe en controverse situatie zoals bij corona is het nodig dat de interface tussen beleid en wetenschap zorgvuldig wordt ingericht. Kennis is in zulke situaties immers onzeker en fluïde, belangen zijn in de regel groot, en de stukjes kennis die wel algemeen aanvaard zijn, zijn vaak op verschillende plausible manieren te duiden tot een totaalbeeld. Die inrichting van de interface tussen beleid en wetenschap is een aspect dat een prominente plaats verdient in de nu vaak puur technisch-methodologische en op data-analyse gerichte MKBA-handleidingen.

Zonder een beleidscontext waarin de MKBA een serieus podium wordt gegund en er geaccepteerd wordt dat uitkomsten het beleid sturen, zijn analyses nutteloos. Mijn eigen instituut, het Centrum voor Milieuwetenschappen Leiden, is een van de grondleggers van een op een MKBA lijkende methode: de milieukundige Levenscyclusanalyse voor producten (Guinée, 2002). We worden in allerlei beladen situaties nog met regelmaat gevraagd voor analyses of peerreviews. Vaak gaan we hier niet op in. Te vaak zien we dat bepaalde partijen LCA's willen gebruiken uit eigenbelang of om beleid te vertragen (Oreskes en Conway, 2010). Wat ik MKBA-onderzoekers aanraad: wees kritisch! Kijk vooraf goed of jouw resultaten in de juiste interactie een plaats in het beleid krijgen, ook al lijkt dat primair een verantwoordelijkheid van beleidsmakers. Alleen zo stel je als wetenschapper je rol van ‘honest broker’ veilig. En, om von Clausewitz te parafraseren: weiger participatie in situaties waarin MKBA dreigt te worden ingezet als voortzetting van politiek met andere middelen.

Literatuur

- Ackerman, F. (2008) *Critique of cost-benefit analysis, and alternative approaches to decision-making: a report to Friends of the Earth England, Wales and Northern Ireland*, januari. Artikel te vinden op frankackerman.com.
- Baal, P. van (2020) Bij corona is de rule of rescue aan het werk. *ESB*, 105(4791), 519.
- Brazeau, N.F., R. Verity, S. Jenks et al. (2020) *COVID-19 Infection Fatality Ratio: Estimates from Seroprevalence*. Imperial College London.
- De Correspondent (2021) *Amateurisme? Paniekvoetbal? Onkunde? Deze oud-baas van VWS laat je heel anders kijken naar de aanpak van de coronacrisis*. Artikel op decorrespondent.nl, 22 december.
- De Telegraaf (2021) De Jonge: later openbaren van kritisch rapport coronapas was ‘foutje’. *De Telegraaf*, 22 december.
- Die Welt (2021) *Wenn der Staatssekretär Wissenschaftler zu ‘maximaler Kollaboration’ aufruft*. Artikel op www.welt.de, 8 februari.
- EC (2014) *Guide to cost-benefit analysis of investment projects: economic appraisal tool for cohesion policy 2014–2020*, december. Europese Commissie.
- FTM (2021) *Statistici kraken ook nieuwe onderbouwing coronapas: ‘Dit is een bier-viltje-berekening’*. Follow the Money. Artikel op www.ftm.nl, 10 december.
- Guba, E.G. en Y.S. Lincoln (1989) *Fourth generation evaluation*. Newbury Park: SAGE Publications.
- Guinée, J.B. (red.) (2002) *Handbook on life cycle assessment: operational guide to the ISO Standards*. Dordrecht: Kluwer.
- Kuhn, T.S. (1962) *The structure of scientific revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- MHLW (2020) *Important notice for preventing COVID-19 outbreaks: avoid the three Cs!*. Ministry of Health, Labour and Welfare, Japan. Informatie te vinden op www.mhlw.go.jp.
- Mizrahi, B., R. Lotan, N. Kalkstein et al. (2021) *Correlation of SARS-CoV-2 breakthrough infections to time-from-vaccine*. *Nature Communications*, 12(1), artikelnr 6379.
- Moderna (2021) *Moderna reports third quarter fiscal year 2021 financial results and provides business updates*, 4 november. Te vinden op www.modernatx.com.
- NICE (2021) *COVID-19 op de Nederlandse verpleegafdelingen: patiëntkarakteristieken en uitkomsten*. Versie 21-12-2021, te vinden op www.stichting-nice.nl.
- NRC (2020) RIVM: laat wetenschapsadvies zien en dan pas beleid. Oproep van circa 40 Nederlandse wetenschappers. *NRC*, 12 oktober.
- O’Driscoll, M., G.R. Dos Santos, L. Wang et al. (2021) *Age-specific mortality and immunity patterns of SARS-CoV-2*. *Nature*, 190, 140–147.
- Oreskes, N. en E.M. Conway (2010) *Merchants of doubt: how a handful of scientists obscured the truth on issues from tobacco smoke to global warming*. Londen: Bloomsbury Press.
- Red Team (2021a) *Analyses, cijfers, adviezen*. Informatie te vinden op www.c19redteam.nl.
- Red Team (2021b) *Afscheid*. Tekst te vinden op www.c19redteam.nl.
- RIVM (2018) *Annual report surveillance of influenza and other respiratory infections: winter 2017/2018*. RIVM Rapport, 2018-0049.
- RIVM (2021a) *Effectiviteit van COVID-19 vaccinatie tegen ziekenhuis en intensive-care-opname in Nederland (opnames 11 juli – 23 november 2021)*. RIVM Rapportage, 30 november.
- RIVM (2021b) *Technische briefing: ‘Update coronavirus’*. Tweede Kamer, 18 augustus. Te vinden op www.tweedekamer.nl.
- RTL Nieuws (2021) *Pfizer verwacht weer miljarden extra te verdienen aan coronaprik*. Artikel op www.rtlnieuws.nl, 2 november.
- Schön, D.A. en M. Rein (1994) *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.
- Science (2021) *A grim warning from Israel: vaccination blunts, but does not defeat Delta*. *Science*, 373(6557).
- Segers, M. (2021) *Een politiek van gevolgen*. *De Groene Amsterdammer*, 46, 38–43.
- Sudre, C.H., B. Murray, T. Varsavsky et al. (2021) *Attributes and predictors of long COVID*. *Nature Medicine*, 27, 626–631.
- UK HSE (2021a) *COVID-19 vaccine surveillance report Week 36*. UK Health Security Agency. Te vinden op www.gov.uk.
- UK HSE (2021b) *COVID-19 vaccine surveillance report Week 48*. UK Health Security Agency. Te vinden op www.gov.uk.
- Wired (2021) *The 60-year-old scientific screwup that helped Covid kill*. Artikel op www.wired.com, 13 mei.
- Wouterse, B., F. Ram en P. van Baal (2021) *Verloren levensjaren als gevolg van sterfte door COVID-19*. Netspar Design Paper, 169.

Huidige kengetallen onderschatten waarde vermeden verkeersslachtoffers

Monetaire waardering van vermeden verkeersslachtoffers is nodig om maatschappelijke kosten-batenanalyses te kunnen uitvoeren van de beleidsmaatregelen rond verkeer. De huidige monetaire waarde is gebaseerd op onderzoek van twintig jaar geleden. Met een nieuw keuze-onderzoek zijn nieuwe waarden bepaald.

IN HET KORT

- De waarden van een vermeden dode en ernstig gewonde zijn nu 6,3, respectievelijk 1,0 miljoen euro.
- Met de nieuwe, hogere waarden krijgt de verkeersveiligheid een groter gewicht in MKBA's.
- De schatting van de maatschappelijke kosten van verkeersongevallen zal fors toenemen.

WIM WIJNEN

Senior onderzoeker/
consultant bij W2Economics

ANNELIES SCHOETERS

Onderzoeker bij Vias
institute, Brussel

FRITS BIJLEVELD

Senior onderzoeker bij
SWOV en de Vrije Universiteit Amsterdam

STIJN DANIELS

Directeur Kenniscentrum
bij Vias institute

MARTIJN VAN DER HORST

Wetenschappelijk
medewerker bij het
Kennisinstituut voor
Mobiliteitsbeleid

Effecten op verkeersveiligheid zijn vaak een belangrijk onderdeel van de maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) van beleidsmaatregelen rond verkeer en infrastructuur. Een sprekend voorbeeld is de MKBA van de verhoging van de snelheidslimiet op autosnelwegen van 120 naar 130 kilometer per uur, waarbij de reistijdvoordelen werden afgewogen tegen de effecten op verkeersveiligheid en milieu (IenM, 2011). Ook speelt in vrijwel elke MKBA van infrastructuurprojecten verkeersveiligheid een belangrijke rol.

Voor deze MKBA's zijn er monetaire waarderingen nodig van bespaarde mensenlevens en vermeden letsel, evenals voor het bepalen van de totale (jaarlijkse) maatschappelijke kosten van verkeersongevallen. Beleidsmakers en maatschappelijke organisaties gebruiken de schattingen van deze kosten om de (extra) investeringen in verkeersveiligheid economisch te onderbouwen en de potentiële maatschappelijke baten daarvan in beeld te brengen.

De huidige informatie over de monetaire waardering van vermeden verkeersslachtoffers is gebrekkig: de waarde van een bespaard mensenleven komt uit een inmiddels gedateerd onderzoek (De Blaeij, 2003), terwijl de waarde van niet-dodelijk verkeersletsel in Nederland nog nooit onderzocht is.

In dit artikel presenteren we de resultaten van nieuw onderzoek naar de monetaire waarde van vermeden doden

en ernstig gewonden in het verkeer, dat is uitgevoerd in een internationaal samenwerkingsverband in Nederland, België, Duitsland en Frankrijk (Schoeters et al., 2021).

Het waarderen van mensenlevens en gewonden

Voor het bepalen van de waarde van bespaarde mensenlevens wordt het begrip 'waarde van een statistisch mensenleven' (*value of a statistical life*, VSL) gehanteerd. De VSL wordt bepaald aan de hand van het bedrag dat mensen bereid zijn te betalen (*willingness to pay*, WTP) voor een vermindering van het risico op overlijden, bijvoorbeeld in het verkeer. Stel dat de gemiddelde betalingsbereidheid 60 euro per persoon is voor een afname van zeven doden naar vier doden per 100.000 mensen – zodat die 100.000 mensen samen bereid zijn om zes miljoen euro te betalen voor een verwachte daling van zeven naar vier slachtoffers. De VSL zal dan twee miljoen euro zijn per statistisch slachtoffer. Op dezelfde wijze kan ook de waarde worden bepaald van een statistisch ernstig gewonde (*value of a statistical serious injury*, VSSI).

Het gaat dus om de waardering voor de afname van risico's, waarbij mensen hun eigen situatie als uitgangspunt nemen, en niet om de waardering van één mensenleven. Mensen willen immers tegen geen enkele prijs overlijden, maar maken in het dagelijks leven wél afwegingen om risico's te kunnen nemen of te vermijden.

In MKBA's en berekeningen van de maatschappelijke kosten van verkeersongevallen worden de VSL en VSSI gebruikt om immateriële kosten te bepalen: de kosten van het verlies van levensvreugde en kwaliteit van leven door overlijden of door letsels. Andere maatschappelijke (materiële) kosten van verkeersongevallen zijn de medische kosten, het productieverlies doordat slachtoffers (tijdelijk) niet meer kunnen werken, de voertuigschade, afhandelingskosten (hulpdiensten, verzekerings- en juridische kosten) en filekosten (De Wit en Methorst, 2012). Europees onderzoek laat zien dat de immateriële kosten de belangrijkste component zijn, met een aandeel van vijftig tot negentig procent in de kosten per dode en ernstig gewonde (Wijnen et al., 2019).

Methode

Voor het bepalen van de VSL en VSSI hebben wij een stated choice-onderzoek uitgevoerd met 1.997 respondenten (kader 1), die een representatieve steekproef vormen van

volwassen Nederlandse automobilisten. De online-enquête – een discreet keuze-experiment – werd uitgevoerd in oktober en november 2020.

Omdat het niet haalbaar bleek een keuze-scenario voor verschillende vervoerswijzen te ontwikkelen, is ervoor gekozen om het onderzoek te richten op automobilisten. Recente buitenlandse studies laten geen of weinig verschil zien tussen VSL's voor verschillende vervoerswijzen (Flügel et al., 2019).

Aan de respondenten werd gevraagd om zich voor te stellen dat zij alleen (zonder passagiers) een autorit maken van vijftig kilometer over een snelweg. Het gaat hierbij om drukke snelwegen (55.000 voertuigen per etmaal) met nauwelijks files. De respondent werd gevraagd om een keuze te maken tussen twee routes die verschillen in reiskosten (zoals brandstof en tol), reistijd, en het jaarlijkse aantal verkeersdoden en ernstig gewonden (figuur 1). In de vraagstelling werd er uitgegaan van niet-zakelijke reismotieven, omdat zakelijke ritten vaak niet door de automobilist zelf worden betaald en zij de kosten dan niet (volledig) afwegen tegen reistijd en veiligheid.

Een 'ernstig gewonde' werd als volgt toegelicht: er is sprake van ziekenhuisopname, de verwondingen hebben gevolgen op de korte en/of lange termijn voor het dagelijks functioneren, en zijn soms zelfs levensbedreigend. Verschillende voorbeelden van ernstig letsel werden gegeven, waaronder hersenschudding met bewustzijnsverlies, (gedeeltelijke) amputaties, een schedelfractuur en open breuken. Deze beschrijving komt overeen met de Europese definitie van ernstig letsel.

De respondenten maakten achtmaal een keuze tussen de twee routes waarbij de niveaus van de vier zogeheten attributen (kosten, reistijd, aantal doden en aantal ernstig gewonden) per keuze steeds verschillend waren. Voor elk attribuut werden er vier niveaus gebruikt, waaronder het geschatte werkelijke niveau.

De data zijn geanalyseerd met een *mixed logit*-model dat het meest geschikt is voor econometrische analyse van data verkregen via een keuze-experiment (Sillano en Ortúzar, 2005). Een *random utility*-model vormt daarbij de theoretische basis. Het nut voor een individu is dan gemodelleerd als een functie van de vier attributen in het keuze-experiment. Respondenten die irrationele keuzes maakten of lexicografisch antwoordden hebben we buiten de analyse gelaten. Uiteindelijk zijn de data van 1.333 respondenten meegenomen. Verdere details over het keuze-experiment, modellering en de analyses zijn te vinden in Schoeters et al. (2021).

Resultaten

De modelschattingen laten zien dat de reiskosten, reistijd en het aantal doden en ernstig gewonden een significante negatieve invloed hebben op het nut voor een individu, zoals verwacht werd. De VSL en VSSI zijn berekend op basis van de afweging die de respondenten maken tussen 'risico op overlijden' respectievelijk 'ernstig letsel' en de reiskosten. Dit resulteert in een VSL van 6,3 miljoen euro en een VSSI van 1,0 miljoen euro (tabel 1).

De resultaten blijken niet of nauwelijks gevoelig te zijn voor het al dan niet meenemen van respondenten die lexicografisch antwoordden. Ook respondenten die aangeven de vraagstelling niet realistisch te vinden, beïnvloeden

Waarderingsmethoden

KADER 1

Er zijn verschillende methoden om de betalingsbereidheid (*willingness to pay*, WTP) voor een lager risico op overlijden of letsel te bepalen, waarbij er onderscheid wordt gemaakt tussen *stated* en *revealed preference*-methoden (Robinson en Hammitt, 2013).

Bij *stated choice*-methoden wordt de betalingsbereidheid bepaald via enquêtes. Dat kan op een directe manier, door mensen te vragen wat zij willen betalen voor een lager ongevalsrisico in een bepaalde situatie (*contingent valuation*). Respondenten krijgen hypothetische keuzes voorgelegd, bijvoorbeeld tussen routes die verschillen in reiskosten, tijd en ongevalsrisico, waaruit de WTP voor een lager ongevalsrisico wordt afgeleid. *Stated choice* krijgt vaak de voorkeur boven *contingent valuation*, want respondenten vinden het lastig om hun betalingsbereidheid op een directe wijze aan te geven, terwijl de indirecte vraagstelling bij *stated choice* realistischer is en meer betrouwbare resultaten geeft (Rizzi en de Dios Ortúzar, 2006).

Een beperking van *stated choice* is de veronderstelling dat respondenten rationeel redeneren, en steeds een afweging maken tussen de verschillende attributen (Elvik, 2016). In de praktijk blijkt dit niet altijd het geval: een deel van de respondenten





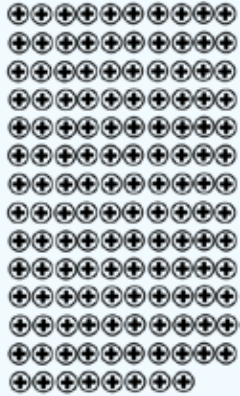
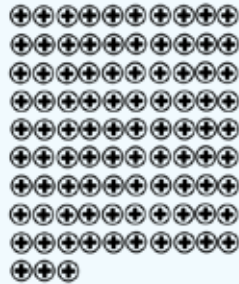
maakt irrationele keuzes, en kiest bijvoorbeeld voor een route die op alle punten ongunstiger is dan de andere route, of antwoordt lexicografisch (maakt een keuze op basis van één attribuut, en negeert de andere attributen).

Naast deze *stated preference*-methoden kan de betalingsbereidheid ook worden afgeleid uit keuzes die mensen in werkelijkheid maken (*revealed preferences*). De waardering voor ongevalsrisico's wordt dan bijvoorbeeld bepaald door analyse van de relatie tussen het loon van werknemers en het risico waaraan zij in hun werk worden blootgesteld (*wage-risk studies*). Op het gebied van verkeersveiligheid zijn er studies die de betalingsbereidheid afleiden uit de prijs die consumenten betalen voor veiligheidsvoorzieningen in hun auto's.

Een probleem bij *revealed preference*-methoden is dat deze veiligheidsvoorzieningen vaak niet apart worden aangeschaft, en consumenten niet of nauwelijks weten wat het effect op hun ongevalsrisico is. De toepasbaarheid van *revealed preference*-methoden op verkeersveiligheid is daarom zeer beperkt, en in recente studies naar de VSL en VSSI voor verkeersveiligheid wordt vrijwel altijd *stated choice* gebruikt (Bahamonde-Birke et al., 2015; Wijnen, 2021).

Voorbeeld van een keuzevraag

FIGUUR 1

Route A	Route B
5,50 euro	10 euro
52 minuten 	28 minuten 
1 overleden autobestuurder per jaar ¹ 	22 overleden autobestuurders per jaar ¹ 
138 ernstig gewonde autobestuurders per jaar ¹ 	93 ernstig gewonde autobestuurders per jaar ¹ 

¹ 20 miljoen auto's per jaar

Bron: Schoeters et al. (2021) | ESB

De waarde van een bespaard mensenleven en de waarde van vermeden ernstig letsel (miljoen euro)

TABEL 1

	Beste schatting	95-procents betrouwbaarheidsinterval
Value of a statistical life	6,3	3,4–9,0
Value of a statistical serious injury	1,0	0,5–1,4

ESB

de resultaten nauwelijks. Verder leidt het gebruik van een ander analysemodel (*multinomial logit*) niet tot wezenlijk andere resultaten, en lijkt de coronapandemie de resultaten niet te beïnvloeden: 27 procent van de respondenten geeft aan verkeersveiligheid minder belangrijk te vinden dan voor de pandemie, maar hun WTP voor lagere ongevalsrisico's wijkt niet significant af.

Waarden hoger dan huidige kengetallen

De nieuwe schattingen van de VSL en VSSI zijn beduidend hoger dan de kengetallen die tot op heden worden gebruikt in MKBA's en bij de berekeningen van de maatschappelijke kosten van verkeersongevallen in Nederland (KiM, 2019; RWS, 2020). Voor de VSL wordt er uitgegaan van 3,0 miljoen euro (prijspeil 2020), gebaseerd op een stated choice-onderzoek in Nederland uit 2001 (De Blaeij, 2003).

Hogere waarde bespaard mensenleven

Een voor de hand liggende verklaring voor de hogere VSL is dat welvaartsgroei leidt tot een hogere waardering voor veiligheid. Buitenlandse studies laten echter zien dat de inkomenselasticiteit van de VSL ligt tussen 0,5 en 1 (Viscusi en Masterman, 2017). Het reële bruto binnenlands product per inwoner is tussen 2001 en 2020 met twaalf procent gestegen. Dit betekent dat de gestegen welvaart slechts een klein deel van de stijging – maximaal zo'n 0,4 miljoen euro – zou verklaren. Voor nu kunnen we dus enkel concluderen dat Nederlanders nu een hogere waardering hebben voor verkeersveiligheid dan twintig jaar geleden. Welke factoren het verschil met de tot op heden gebruikte VSL kunnen verklaren, is een onderwerp dat we voor vervolgonderzoek aanbevelen.

De Nederlandse VSL is tevens veel hoger dan de waarde die Chorus en Mouter (2020) vonden in een keuze-onderzoek voor bespaarde coronadoden (2,3 miljoen euro). Een mogelijke verklaring is dat mensen die overlijden aan COVID-19 ouder zijn dan de gemiddelde bevolking, en vaker ook andere gezondheidsklachten hebben. Ook kan de vraagstelling, waarbij de manier van betalen voor een lager risico verschilt tussen de studies, van invloed zijn (in het onderzoek van Chorus en Mouter (2020) was de zogenoemde *payment vehicle* een coronabelasting).

Voor de andere drie landen in ons onderzoek zijn VSL's gevonden die uiteenlopen van 5,3 miljoen euro in Frankrijk en 5,9 miljoen euro in België, tot 7,3 miljoen euro in Duitsland. Deze VSL's liggen aan de bovenkant van de bandbreedte van VSL's die in vergelijkbare stated choice-studies in andere landen zijn gevonden: 1,2 tot 7,3 miljoen euro (Bahamonde-Birke et al., 2015; prijspeil 2020 en gecorrigeerd voor koopkrachtverschillen).

Meta-analyses laten overigens zien dat in VSL-studies (soms zeer) uiteenlopende waarden worden gevonden. VSL's blijken bijvoorbeeld afhankelijk van de context, zoals verkeer, gezondheidszorg of arbeidsrisico. Ook is er invloed van het initiële risiconiveau, de risicodaling en het publieke dan wel private karakter van veiligheid (bijvoorbeeld veilige infrastructuur versus een veilige auto; De Blaeij et al. (2003)).

Het is dan ook een illusie om te veronderstellen dat er één 'juiste' VSL is. Wel is er in de praktijk behoefte aan een eenduidig en wetenschappelijk vastgesteld kengetal dat in MKBA's en berekeningen van de maatschappelijke kosten van verkeersongevallen gehanteerd kan worden – eventueel met een betrouwbaarheidsinterval voor gevoeligheidsanalyses. De resultaten van ons onderzoek voorzien in deze behoefte.

Hogere waarde vermeden ernstig letsel

Een VSSI is in Nederland nog niet eerder bepaald. Het huidige kengetal, zoals gebruikt in KiM (2019), is 0,27 miljoen euro (prijspeil 2020). Het is gebaseerd op een gezaghebbend maar gedateerd onderzoek (O'Reilly et al., 1994), waarin een VSSI van ongeveer tien procent van de VSL werd gevonden. De nieuwe VSSI van 1,0 miljoen euro bedraagt zestien procent van de VSL.

De nieuwe VSSI is zowel relatief als in absolute termen hoger dan het huidige kengetal, wat verklaarbaar is vanwege de verschillen in letselernst: in ons onderzoek is er uitgegaan van ernstiger letsel dan bij de vaststelling van het huidige kengetal.

Een recente literatuurstudie (Wijnen, 2021) laat zien dat de waarden per statistische gewonde sterk uiteenlopen: van 1 tot 47 procent van de VSL. De nieuwe VSSI ligt dicht bij de waarde (13 procent van de VSL) die in Europese studies naar externe kosten van verkeer wordt gebruikt (Van Essen et al., 2019). Een kanttekening is dat er in de internationale literatuur verschillende definities van (ernstig) gewonden worden gebruikt.

Conclusies en aanbevelingen

Toepassing van de nieuwe VSL en VSSI betekent dat verkeersveiligheidseffecten een zwaarder gewicht zullen krijgen in MKBA's, wat beter aansluit bij de voorkeuren van de Nederlandse bevolking die naar voren zijn gekomen in ons onderzoek. Het zal leiden tot gunstigere baten-kostenverhoudingen als maatregelen of infrastructuurprojecten een positieve impact op de verkeersveiligheid hebben. Ook zullen de baten van investeringen in verkeersveiligheid, meer nog dan in het verleden, al snel hoger zijn dan de kosten ervan.

MKBA's van investeringen in verkeersveiligheid in Nederland en het buitenland laten vaak al (zeer) gunstige baten-kostenverhoudingen zien (Weijermars en Wegman, 2011; Daniels et al., 2019), ook in vergelijking met investeringen op andere beleidsterreinen (CPB et al., 2002). De nieuwe waarden zullen dit beeld nog versterken.

Toepassing van de nieuwe VSL en VSSI zal leiden tot een fors hogere schatting van de maatschappelijke kosten van verkeersongevallen. Deze kosten worden op basis van de tot op heden gebruikte VSL en VSSI geschat op onge-

veer 17 miljard euro in 2018 (KiM, 2019), en zijn daarmee een stuk hoger dan bijvoorbeeld de filekosten (3,3 tot 4,3 miljard euro) en milieukosten van verkeer (7 miljard euro; zie SWOV (2020)). Met de nieuwe waarden gaan de kosten van verkeersongevallen verder omhoog.

De grote maatschappelijke en economische impact van verkeersongevallen – in combinatie met gunstige batenkosten-verhoudingen – rechtvaardigt (meer) aandacht voor verkeersveiligheid in de politiek en bij de totstandkoming van beleid, en vraagt om continuering of intensivering van de investeringen in verkeersveiligheid.

Met de twee nieuwe waarden is er een belangrijke stap gezet voor het actualiseren van de totale maatschappelijke ongevalskosten. Ook de basis van andere kostenposten, bijvoorbeeld van voertuigschade en het verlies van productiviteit, is sterk verouderd (Wijnen et al., 2016). In een vervolgonderzoek zullen ook deze kostenschattingen worden geactualiseerd, en de kengetallen voor de totale kosten per dode en per ernstig en licht gewonde worden bepaald ten behoeve van MKBA's.

Literatuur

- Bahamonde-Birke, F.J., U. Kunert en H. Link (2015) The value of a statistical life in a road safety context: a review of the current literature. *Transport Reviews*, 35(4), 488–511.
- Blaeijs, A.T. de (2003) *The value of a statistical life in road safety: stated preference methodologies and empirical estimates for the Netherlands*. Proefschrift, Tinbergen Institute Research Series, 308.
- Chorus, C. en N. Mouter (2020) Nederlanders maken een brede afweging bij afbouw coronamaatregelen. *ESB*, 105(4785), 222–225.
- CPB, RIVM, RPB en SCP (2002) *Selectief investeren: ICES-maatregelen tegen het licht*. CPB en Koninklijke De Swart, mei.
- Daniels, S., H. Martensen, A. Schoeters et al. (2019) A systematic cost-benefit analysis of 29 road safety measures. *Accident Analysis & Prevention*, 133, artikelnr 105292.
- Elvik, R. (2016) *The value of life: the rise and fall of a scientific research programme*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- Essen, H. van, L. van Wijngaarden, A. Schroten, et al. (2019). *Handbook of external costs of transport*; 2019 version. CE Delft, Delft.
- Flügel, S., K. Veisten, L.I. Rizzi et al. (2019) A comparison of bus passengers' and car drivers' valuation of casualty risk reductions in their routes. *Accident Analysis & Prevention*, 122, 63–75.
- IenM (2011) *Onderzoek invoering verhoging maximumsnelheid naar 130 km/h*. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Analyse, 28 november.
- KiM (2019) *Mobiliteitsbeeld 2019*. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, KiM-19-A12.
- O'Reilly, D., J. Hopkin, G. Loomes, et al. (1994). *The Value of Road Safety - UK Research on the Valuation of Preventing Non-Fatal Injuries*. *Journal of Transport Economics and Policy*, 28(1), 45–59.
- Rizzi, L.I. en J. de Dios Ortúzar (2006) Estimating the willingness-to-pay for road safety improvements. *Transport Reviews*, 26(4), 471–485.
- Robinson, L.A. en J.K. Hammitt (2013) Skills of the trade: valuing health risk reductions in benefit-cost analysis. *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 4(1), 107–130.
- RWS (2020) *Waarderingskengetallen verkeersveiligheid*. Publicatie, 22 juni. Te vinden op www.rwseconomie.nl.
- Schoeters, A., M. Large, M. Koning et al. (2021) *Monetary valuation of the prevention of road fatalities and serious road injuries: results of the VALOR project*. Rapport, 23 november. Te vinden op www.swov.nl.
- Sillano, M. en J. de Dios Ortúzar (2005) Willingness-to-pay estimation with mixed logit models: some new evidence. *Environment and Planning*, 37(3), 525–550.
- SWOV (2020) *Kosten van verkeersongevallen*. SWOV-factsheet, maart.
- Viscusi, W.K. en C.J. Masterman (2017) Income elasticities and global values of a statistical life. *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 8(2), 226–250.
- Weijermars, W. en F. Wegman (2011) Ten years of sustainable safety in the Netherlands: an assessment. *Transportation Research Record*, 2213(1), 1–8.
- Wijnen, W. (2021) *Economic valuation of preventing non-fatal road injuries: a literature review*. Presentatie op de Annual Conference of the Society for Benefit-Cost Analysis 2021.

Wijnen, W., A. Schroten en M. 't Hoen (2016) *Costs of road crashes in the Netherlands; an assessment of scenarios for making new cost estimates*. CE Delft Rapport, november.

Wijnen, W., W. Weijermars, A. Schoeters et al. (2019) An analysis of official road crash cost estimates in European countries. *Safety Science*, 113, 318–327.

Wit, M. de, en R. Methorst (2012) *Kosten verkeersongevallen in Nederland: ontwikkelingen 2003–2009*. Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer en Scheepvaart, Rapport, 1 augustus. Te vinden op puc.overheid.nl.

Dit artikel is gebaseerd op een samenwerkingsproject van Vias Institute (B), Université Gustave Eiffel (F), Bundesanstalt für Straßenwesen (D), Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, en Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid. Het onderzoek is mede mogelijk gemaakt door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Maak ook na afloop van projecten een MKBA, want daar is veel van te leren

Maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) worden hoofdzakelijk voorafgaande aan besluitvorming uitgevoerd en niet achteraf. Dat is jammer, want juist een analyse achteraf kan een toekomstige besluitvorming flink verbeteren.

IN HET KORT

- Bij alle grote investeringsprojecten vindt er ter ondersteuning van de besluitvorming vooraf een MKBA plaats.
- Door achteraf een MKBA over te doen leren we of de verwachte maatschappelijke kosten en baten zijn gerealiseerd.
- Ex-post-MKBA's kunnen ex-ante-MKBA's verbeteren en helpen bij het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid.

ERNST BOS

Onderzoeker bij de
Algemene
Rekenkamer

LINETTE DE SWART

Onderzoeker bij de
Algemene
Rekenkamer en
senior consultant bij
Ecorys

GIJS KOOP

Onderzoeker bij de
Algemene Reken-
kamer

Sinds het verschijnen van het *Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur* in 2000 heeft de Maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) een prominente rol gekregen als onderzoeksinstrument in de beleidsvoorbereiding. Met name voor het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat speelt de MKBA een hoofdrol bij de ondersteuning van de besluitvorming over grote investeringsprojecten. Zo is vanaf 2006 een MKBA verplicht voor reguliere MIRT-projecten (*Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*). Onder het MIRT vallen grote projecten, zowel van de nationale overheid als van lagere overheden.

De inzet van de MKBA binnen de beleidscyclus is echter niet compleet. Een ex-post-MKBA (een MKBA achteraf) voor een gerealiseerd project wordt, voor zover bekend, niet of nauwelijks uitgevoerd (de analyse van het Centraal Planbureau uit 2018 aangaande de realisatie van de leefbaarheidsbaten van de ondertunneling van de A2 bij Maastricht is, behalve een uitzondering, ook een partiële analyse). Daardoor ontbreekt het inzicht of de verwachte maatschappelijke kosten en baten uit de reguliere ex-ante-MKBA achteraf ook gerealiseerd zijn. Dit geldt tevens voor de mogelijke oorzaken van de verschillen tussen verwachte en gerealiseerde kosten en baten.

Als ex-post-MKBA's wel zouden worden uitgevoerd dan wordt het mogelijk om toekomstige ex-ante-MKBA's te verbeteren door lering te trekken uit gerealiseerde maatschappelijke kosten en baten. Daarmee kan de inzet van

het instrument binnen de beleidscyclus compleet gemaakt worden. Tevens biedt een ex-post-MKBA het parlement de mogelijkheid om een minister verantwoording af te laten afleggen over het gerealiseerde maatschappelijk rendement van met publiek geld gefinancierde investeringen. Het gaat daarbij om meer dan alleen het financiële rendement, omdat ook effecten als veiligheid, gezondheid en klimaat in een MKBA kunnen worden meegenomen.

In dit artikel beargumenteren wij dat een ex-post-MKBA kan bijdragen aan verbetering van toekomstige besluitvorming, leggen we uit hoe deze afwijkt van een ex-ante-MKBA en hoe de resultaten geïnterpreteerd moeten worden.

Plaats in de beleidscyclus

Volgens de bestuurskunde doorloopt beleid een cyclisch proces, de zogenaamde beleidscyclus. Dit gaat via zes stappen: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie en beleidsterugkoppeling. Om ervoor te zorgen dat het beleid zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot realisatie van de beleidsdoelstelling, is het van belang dat alle stappen van de beleidscyclus worden doorlopen. In figuur 1 staan de stappen schematisch weergegeven.

Bij de beleidsvoorbereiding wordt er onderzoek ingezet om de besluitvorming vooraf mee te ondersteunen. Bijvoorbeeld als het gaat om de vraag welk beleidsoptimaal alternatief het meeste bijdraagt aan het realiseren van een beleidsdoelstelling.

Bij beleidsevaluatie achteraf wordt er onderzoek uitgevoerd om inzicht te krijgen in de werking van beleid. Hierbij wordt er onder meer gekeken naar de vraag of de beoogde doelen behaald zijn. De uitkomsten worden gebruikt om te leren wat er beter kan, en om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid.

Bij de beleidsvoorbereiding kan een ex-ante-MKBA ondersteuning bieden, terwijl een ex-post-MKBA deze rol bij de beleidsevaluatie kan vervullen.

Juridische grondslag beleidsevaluatie

Voor beleidsevaluaties, bijvoorbeeld met een ex-post-MKBA, bestaat een juridische basis. Overheden zoals ministeries maken beleid, zijn verantwoordelijk voor de uitvoering ervan, waarbij ze gebonden zijn aan de Comptabiliteitswet. Volgens deze wet zijn ministeries verplicht om

beleidsvoorstellen goed te onderbouwen (artikel 3.1) en om het gevoerde beleid periodiek te evalueren (artikel 4.1).

De eisen die worden gesteld aan de onderbouwing van beleid worden beschreven in het *Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving* (IAK). De richtlijnen voor beleidsevaluaties staan in de *Regeling periodiek evaluatieonderzoek* (RPE). Het IAK en de RPE schrijven niet voor welke onderzoeksmethodes moeten worden toegepast, dat kan dus een MKBA zijn.

Uitvoering ex-post-MKBA

Zowel bij een ex-ante- als bij een ex-post-MKBA worden er, in aansluiting op de Algemene Leidraad MKBA (Romijn en Renes, 2013), zeven stappen doorlopen. Daarbij bestaat de ex-ante-MKBA voornamelijk uit inschattingen, terwijl de ex-post-variant gebruik kan maken van een aantal gerealiseerde posten, zoals de investeringskosten en een deel van de gerealiseerde baten. Dit zorgt ervoor dat met name de kostenkant van een ex-post-MKBA robuust is. Ook kunnen bij een ex-post-MKBA de toekomstige baten aan de meeste recente inzichten gekoppeld worden. De onderstaande zeven stappen geven de belangrijkste kenmerken van de ex-post-MKBA weer, en gaan in op de verschillen met een ex-ante-MKBA.

Opstellen probleemanalyse

De voorbereiding van een MKBA start met de analyse van het probleem dat de beleidsinterventie moet oplossen of de analyse van de gestelde ambitie. Bij een ex-post-MKBA kan het voorkomen dat inmiddels het probleem is gewijzigd. Bijvoorbeeld omdat een destijds voorzien knelpunt niet problematisch blijkt. Denk bijvoorbeeld aan een te lage brug die geen probleem meer vormt wanneer grote schepen geen gebruik blijken te maken van het kanaal. Kader 1 presenteert de uitkomsten van een ex-post-MKBA ter illustratie.

Beschrijven nul-alternatief

Het nul-alternatief is de meest waarschijnlijke ontwikkeling als de beleidsinterventie niet zou plaatsvinden. Daarbij zijn de kosten en eventuele baten relevant die er worden verwacht in de situatie zonder de interventie. Bij een ex-ante-MKBA wordt dit van tevoren ingeschat. Bij een ex-post-MKBA moet de ontwikkeling achteraf worden ingeschat, vanaf het moment van de beleidsinterventie en de verwachte ontwikkeling in de toekomst.

Beschrijven interventie

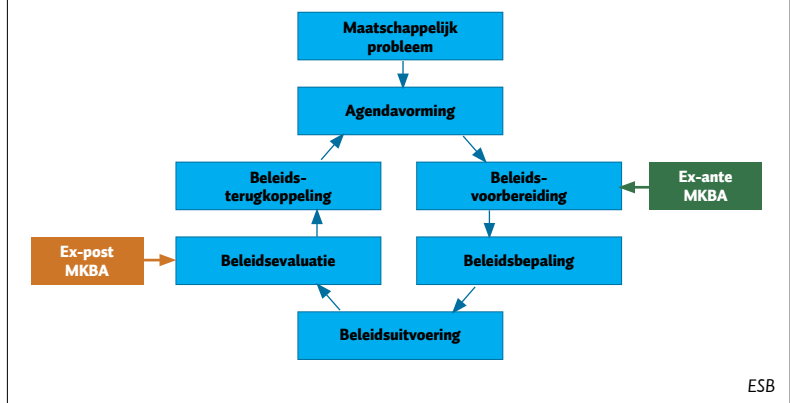
Bij de beschrijving van de interventie (zoals een nieuwe brug) worden bij een ex-post-MKBA de uitgevoerde maatregelen beschreven. En het kan zijn dat de uitgevoerde interventie niet correspondeert met de beoogde interventie van de ex-ante-MKBA.

Bepalen kosten

Bij de investeringskosten gaat het bij een ex-post-MKBA Wom de achteraf gerealiseerde kosten. Bij jaarlijks terugkerende kosten zoals onderhoud gaat het deels om reeds gerealiseerde kosten en deels om verwachte kosten. Bij een ex-ante-MKBA gaat het uitsluitend om de van tevoren geraamde kosten.

De stappen van de beleidscyclus

FIGUUR 1



ESB

Ex-post-MKBA van het Burgemeester Delenkanaal

KADER 1

Het Burgemeester Delenkanaal verbindt een bedrijventerrein ten noorden van Oss met de Maas. Het projectplan van de ex-ante-MKBA uit 2001 betrof het verhogen van de hefbrug in het Burgemeester Delenkanaal, zodat het varen met vier lagen containers mogelijk zou worden. Verder zou de verwijding van bochten sneller varen bevorderen, en zou een bediening op afstand voor de sluis en brug ervoor zorgen dat de vaarweg 24 uur per dag, 7 dagen per week bevaarbaar is. De ex-ante-MKBA uit 2001 had een positief saldo voor de beoogde interventies in het Burgemeester Delenkanaal (Decisio, 2001).

In 2009 zijn de aanpassingen van het kanaal gerealiseerd. Er is echter een ander type brug gebouwd dan die waar de ex-ante-MKBA van uitging: het is een ophaalbrug met onbeperkte doorvaarthoogte geworden, in plaats van een verhoging van de bestaande hefbrug. Verder zijn de maatregelen 'sluisbediening op afstand' en 'verruiming bochten' komen te vervallen.

De investering in het Burgemeester Delenkanaal is – achteraf gezien – niet rendabel. Het saldo van de kosten en baten is 0,5 miljoen euro negatief (tabel 1), terwijl de ex-ante-MKBA een positief saldo liet zien van 0,5 miljoen

euro (tabel 2, online). De belangrijkste verklaring hiervoor is dat de feitelijke ontwikkeling van de containervaart over het kanaal veel beperkter is gebleken dan de meest voorzichtige groeiprognoses van de ex-ante-MKBA. Het kanaal wordt vooral voor bulktransport gebruikt, en de oude brug vormde daar al geen belemmering voor. Het uitblijven van de vierlaagscontainervaart is bepalend geweest voor de negatieve uitkomst van de ex-post-MKBA.

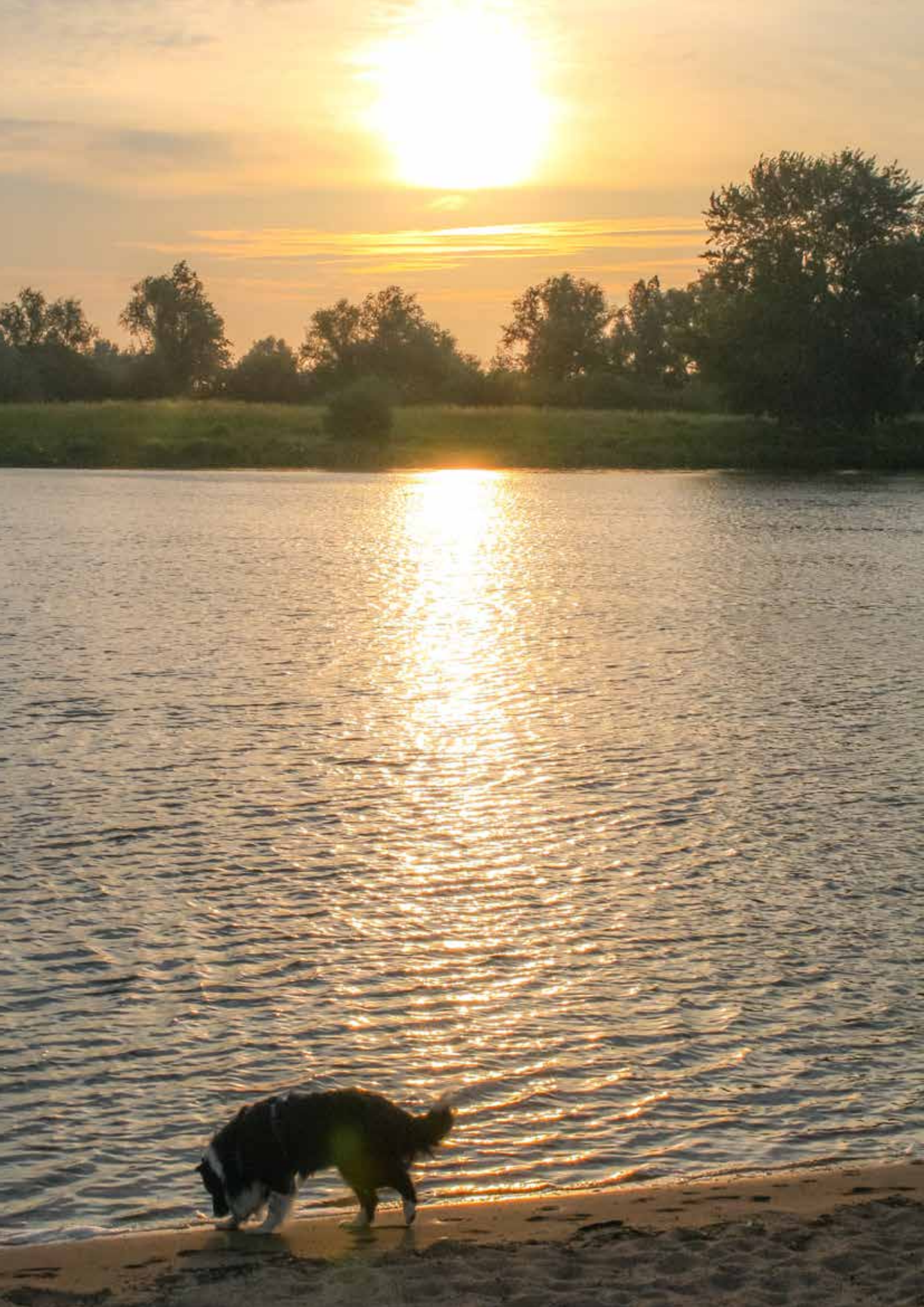
De verschillen tussen het beoogde en het uitgevoerde plan hebben juist tot gevolg gehad dat de gerealiseerde investeringskosten lager zijn uitgevallen, namelijk 3,1 miljoen euro in plaats van de 4,3 miljoen euro uit de ex-ante-MKBA. Ook zijn er kosten- en batenposten in de ex-post-MKBA opgenomen die in de ex-ante-MKBA ontbraken. Het gaat hierbij om de beheer- en onderhoudskosten van de nieuwe brug en de kosten van de bediening op afstand van in totaal 2 miljoen euro, en om baten in de vorm van vermeden kosten van totaal 4,7 miljoen euro. Ten slotte is bij deze ex-post-MKBA – conform de geldende leidraad uit begin 2020 – een discontovoet gehanteerd van 4,5 procent (in plaats van 4 procent), en van een tijdshorizon van 100 jaar (in plaats van 60 jaar).

Verdisconteerde kosten en baten ex-post-MKBA (2020), in miljoenen euro's

TABEL 1

Kosten interventie:		- € 5,1
Investeringskosten	Ophaalbrug met onbeperkte doorvaarthoogte	- € 2,6
	Brugbediening op afstand (24/7)	- € 0,5
Beheer- en onderhoudskosten		- € 0,3
Kosten bediening op afstand (24/7)		- € 1,7
Vermeden kosten nul-alternatief:		€ 4,7
Vermeden kosten vervanging oude hefbrug in 2044		€ 0,6
Vermeden onderhoudskosten oude hefbrug vanaf 2009		€ 0,9
Vermeden salariskosten brugwachters vanaf 2009		€ 3,2
Baten interventie:		PM +
Kostenbesparing vierlaagscontainervaart		-
Vaartijdbaten permanente openstelling		PM +
Saldo: baten minus kosten		- € 0,5 +PM

ESB



Bepalen baten en effecten

Hierbij worden zowel de kosten van het nul-alternatief meegenomen als de baten van de interventie. Voor de baten van de interventie wordt er bij een ex-post-MKBA weer onderscheid gemaakt tussen de gerealiseerde baten (sinds de interventie) en de verwachte, toekomstige baten. Als bepaalde baten uit de ex-ante-MKBA nog niet zijn gerealiseerd, dan moet er bekeken worden of deze zich in de toekomst misschien alsnog zullen voordoen.

Uitvoeren gevoeligheidsanalyse

In een gevoeligheidsanalyse wordt bekeken wat het effect is van veranderingen van veronderstellingen – zoals groei-prognoses – op de uitkomst van de MKBA. In de periode tussen de ex-ante-MKBA en de ex-post-MKBA kan nieuwe informatie tot andere inzichten leiden omtrent de veronderstellingen.

Opstellen overzicht van kosten en baten

Het opstellen van het overzicht van kosten en baten is voor een ex-post-MKBA niet wezenlijk anders dan voor een ex-ante-MKBA.

Duiding verschillen met de ex-ante-MKBA

Er zijn vier mogelijke oorzaken voor verschillen in uitkomst tussen een ex-ante- en een ex-post-MKBA. In de duiding van de verschillen benoemen we ook de uitkomsten van onze ex-post-MKBA.

Tussentijdse methodische wijzigingen

Tussen het moment van de ex-ante-MKBA en dat van de ex-post-MKBA kunnen er methodische wijzigingen hebben plaatsgevonden, zoals een verandering van de discountvoet en de tijdshorizon. Dergelijke methodische wijzigingen kunnen de uitkomst van een MKBA veranderen. Immers, als jaarlijkse posten vooral baten betreffen, kan een langere tijdshorizon het MKBA-saldo verhogen. Waar de discountvoet ten tijde van ons project schommelde rond de 4 à 5 procent, ligt deze nu op 2,25 procent. Dit kan een grote impact hebben op de uitkomsten. Bij de casus *Burgemeester Delenkanaal* (kader 1) hadden deze wijzigingen overigens geen significante invloed op het verschil tussen de ex-ante- en de ex-post-MKBA.

Verschillen beoogde en gerealiseerde interventie

Bij het Burgemeester Delenkanaal werd er uiteindelijk een ophaalbrug met onbepaalde doorvaarthoogte gerealiseerd, in plaats van de verhoogde hefbrug uit de ex-ante-MKBA. Verder werden de maatregelen 'sluisbediening op afstand' en 'verruiming bochten' niet uitgevoerd. Het feit dat er een andere brug gekozen is, heeft in deze casus tot lagere investeringskosten geleid. Ook dit kan een aanzienlijke impact hebben op de uitkomsten. Het feit dat twee maatregelen niet zijn uitgevoerd, heeft erin geresulteerd dat de daarmee verbonden effecten zich niet hebben voorgedaan.

Omissies ex-ante-MKBA

Naast methodische- en planwijzigingen kunnen verschillen in de uitkomst tussen een ex-ante- en een ex-post-MKBA ook worden veroorzaakt doordat de kosten en baten een

ander verloop hebben dan aanvankelijk ingeschat. Dit kan het gevolg zijn van omissies in de ex-ante-MKBA. Zo ontbraken er voor het Burgemeester Delenkanaal kosten en baten in de ex-ante-MKBA die in de ex-post-MKBA wel zijn opgenomen. Het gaat hierbij om de beheer- en onderhoudskosten van de nieuwe brug, de kosten van de bediening op afstand van totaal 2 miljoen euro, en om baten in de vorm van vermeden kosten van in totaal 4,7 miljoen euro.

Onvoorziene ontwikkelingen van kosten en baten.

Tot slot kunnen kosten en baten een ander verloop krijgen door onvoorziene omstandigheden. Ten tijde van de ex-ante-MKBA voor het Burgemeester Delenkanaal werd er een groei van de vierlaagscontainervaart verwacht. In 2020, ten tijde van de ex-post-MKBA, bleek er op basis van historische data dat die groei uitbleef en daarmee dus ook de daaraan verbonden baten.

Tot slot

Wij hebben laten zien hoe een ex-post-MKBA gedaan moet worden, waardoor deze in het vervolg vaker toegepast kan worden. Met het instrument ex-post-MKBA kan de verantwoording verbeterd en de beleidscyclus voor een MKBA completer gemaakt worden. Onderzoekers, beleidsmakers en volksvertegenwoordigers kunnen hiermee hun voordeel doen.

De eerste uitgevoerde ex-post-MKBA is wezenlijk anders gebleken dan een ex-ante-MKBA. Uit de ex-post-MKBA van de investering in het Burgemeester Deldenkanaal blijkt dat deze onrendabel was, terwijl de ex-ante-MKBA positief uitpakte.

Op basis van deze casus adviseren wij om in de toekomst de ex-ante-MKBA aan te passen als er gedurende de besluitvorming uitgangspunten wijzigen. Datzelfde geldt voor wijzigingen van methodische uitgangspunten, en als de beleidsinterventie later plaatsvindt dan oorspronkelijk beoogd was. Dit biedt de mogelijkheid om de ex-ante-MKBA te updaten met eventueel tussentijds beschikbaar gekomen informatie, waarmee de kosten- en batenschattingen kunnen worden verbeterd.

Wel dienen onderzoekers zorgvuldig te zijn bij het vergelijken van de uitkomsten van de ex-post-MKBA met die van de ex-ante-MKBA. Pas als de ex-ante-MKBA aangepast is aan het huidige prijspeil, aan tussentijdse methodologische en/of planwijzigingen en aan omissies van de oorspronkelijke ex-ante-MKBA, is deze te vergelijken met de ex-post-MKBA. Eventuele verschillen in de uitkomst van beide MKBA's komen dan alleen voort uit onvoorziene ontwikkelingen van kosten en baten. Dit kan vervolgens de basis zijn om schattingen voor soortgelijke kosten en baten in de toekomstige ex-ante-MKBA's te verbeteren.

Literatuur

CPB (2018) *Leefbaarheidsbaten A2 tunnel Maastricht zeer aanzienlijk: meer dan 200 miljoen*. CPB Notitie, 22 mei.

Decisio (2001) *Vergelijkende kosten-batenanalyse van drie vaarwegen: eindrapportage*. Opgesteld in opdracht van Adviesdienst Verkeer en Vervoer van RWS.

Romijn, G. en G. Renes (2013) *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. CPB Boek, 10.

Beleidsdebat brede welvaart prima theoretisch gefundeerd

In zijn ESB-bijdrage aan het debat over brede welvaart stelt Bas Jacobs dat dit debat onvoldoende theoretisch zou zijn onderbouwd. Ik laat in dit artikel zien waarom zijn kritiek onterecht is, en geef aan dat het alternatief van een multidimensionale benadering van brede welvaart prima onderbouwd is.

IN HET KORT

- Niet alle aspecten van welvaart zijn in een wiskundig raamwerk te vatten, waarmee de traditionele theorie tekort schiet.
- Het meten van welvaart via een Bergson-Samuelson functie is theoretisch omstreden en moeilijk te operationaliseren.
- De huidige welvaartsindicatoren zijn prima economisch onderbouwd, maar zijn slechts tussendoelen voor de politiek.

HERMAN VOLLEBERGH

Hoogleraar aan Tilburg University en onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving

In Nederland is er momenteel sprake van een inmiddels behoorlijk verhitte en soms ook verwarrende discussie over ‘brede welvaart’. Uitgangspunt achter het streven om brede welvaart zowel op de kaart te zetten als in kaart te brengen, is de constatering dat het bruto binnenlands product (bbp) ‘welvaart’ niet zou meten. En dat er daarom een noodzaak bestaat om naast het bbp ook andere indicatoren mee te nemen bij het evalueren van de welvaart van een land. Hoewel het een open deur zou moeten zijn dat bbp niet de welvaart meet maar de productie (Jorgenson, 2018) is dat niet het geval, en worden de twee met name in de politieke context vaak ten onrechte met elkaar vereenzelvigd.

Hoewel Jacobs het (terecht) geheel eens is met de stelling dat het bbp geen welvaart meet, veegt hij in een stevig artikel de vloer aan met onder meer de Monitor Brede Welvaart van het Centraal Bureau voor de Statistiek (Jacobs, 2021). Die gebruikt een dashboard met meerdere indicatoren om deze brede welvaart wel te meten en te gebruiken voor evaluatie. Deze set en ook die van de Universiteit van Utrecht en de Rabobank (UU/Rabo) zouden namelijk onvoldoende gebaseerd zijn op schaarste en op de economische theorie; ze zouden verder stroom- en voorraadvariabelen verwarren, verschillende concepties van welvaart door elkaar gebruiken, en last hebben van normatieve en politieke gekleurdeheid.

Als alternatief bepleit hij een terugkeer naar de ‘welvaartseconomische basis’ zoals bijvoorbeeld toegepast in de systematiek van de maatschappelijke kosten-batenanalyses. Daarbij gaat hij zelfs zo ver dat “een kwantificering van wel-

vaart alleen mogelijk [is] als expliciet wordt gemaakt hoe groot de betalingsbereidheid is voor verschillende onderdelen van maatschappelijke welvaart, en hoe zwaar iedereen meetelt voor de welvaart”. En als dat niet mogelijk is – jammer dan. In dat geval zouden er “alleen kwalitatieve uitspraken mogelijk [zijn] over welvaart, en geen kwantitatieve”.

In mijn ogen gaat Jacobs te ver met zijn kritiek. Zijn voorstel om indicatoren voor ‘brede welvaart’ te onderbouwen vanuit de economische theorie, lijkt een open benadering gericht op de explicitering van verstopte oordelen omtrent welvaart. Maar de welvaartstheorie geeft geen richting bij de doelendiscussie, is uiterst moeilijk te operationaliseren, en een eis van kwantificering draagt steeds weer het risico van bijziendheid bij toepassing in de praktijk, zoals ik in dit artikel aantoon. Recent en eerder al ontwikkelde alternatieven, vaak gebaseerd op een verzameling van relevante welvaartsaspecten, verdienen wel degelijk de voorkeur, en zijn ook welvaartstheoretisch goed onderbouwd.

Welvaartstheorie kan doelen niet bepalen

In de conceptie van Jacobs bestaat er een wereld waarin brede welvaart goed gedefinieerd is, en dat is de wereld van de welvaartstheorie. De Nederlandse leermeester wat betreft de welvaartstheorie Hennipman heeft altijd het belang benadrukt van het verschil tussen welstand afgemeten aan inkomensniveaus (‘productie en inkomen’), welvaart en welzijn. Welzijn gaat over zaken die niet met schaarste van middelen samenhangen, maar wel met externe factoren zoals een gelukkig gevoel als de zon schijnt (Hennipman, 1977). En daarbij, welvaart betreft alleen die zaken waarbij schaarse middelen in het geding zijn, en waarbij de inzet daarvan leidt tot uitkomsten, zoals consumptie maar ook vervuiling, die de (maatschappelijke) welvaart bepalen. En inderdaad, in de meeste economische modellen is het uiteindelijk nooit het bbp dat wordt gemaximaliseerd, maar het nut of de welvaart van de consumptie. Met andere woorden, het bbp is een middel en nooit een doel op zich. Tot zover is er ook geen verschil van mening.

Anders ligt het met de aanname dat er wel een weg zou bestaan om welvaart – meer specifiek de maatschappelijke welvaart – vast te stellen, en om deze ook ‘te meten’. In deze zogenaamde Bergson-Samuelson-variant van de welvaartstheorie (Hennipman, 1977, p. 152–179) wordt de welvaart van de individuen middels een transformatiefunctie met gewichten opgeteld tot één geheel. En die gewichten kunnen expliciet worden gemaakt en empirisch getest worden, zoals Jacobs zelf heeft laten zien (Jacobs et al., 2017). Deze benadering maakt inderdaad “normatief-politieke oordelen over de waardering van schaarse goederen en de verdeling

van welvaart expliciet, zonder als econoom verder stelling te moeten nemen over wat individuele welvaartsniveaus zijn en hoe de socialewelvaartsfunctie eruit zou moeten zien”.

In een wiskundig-theoretisch raamwerk is dit inderdaad mogelijk, zij het onder nogal strikte assumpties. Idealiter is hiervoor een multidimensionale ‘controlefunctie’ met adequate schaduwrijzen in *alle* relevante welvaartsdimensies nodig, plus een functie die de individuele welvaart in al die dimensies meet en aggregereert naar het geheel van de ‘brede welvaart’. En dat is precies wat de Bergson-Samuelson-functie doet – in theorie.

Maar hier zit hem dus juist de kneep. Zo blijft onduidelijk wie eigenlijk de verschillende goederen (‘consumptie’) in die welvaartsfunctie bepaalt, met andere woorden welke goederen relevant zijn voor de maatschappelijke welvaart. Volgens Hennipman kan je dat niet overlaten aan de economische professie, maar zijn het juist de individuen zelf die bepalen wat voor hen van waarde is.

In de ruime welvaarts theoretische benadering die Jacobs zegt voor te staan, gaat het alleen om alle goederen waaraan er behoefte bestaat en waaraan inderdaad ook schaarste kleef en dus ook huishoudarbeid en schone lucht. Maar deze afbakening is in principe zeer ruim. Er zijn maar weinig ‘goederen’ waarvoor dit criterium niet opgaat. Het is bijvoorbeeld moeilijk voor te stellen dat voor welvaartsindicatoren als ‘gezondheid’ of ‘contact met de familie’ niet ook economische offers worden gebracht, bijvoorbeeld in de vorm van (vrije) tijd of reiskosten. En zelfs zonne-uren zijn tegenwoordig mede afhankelijk van de omgang van de mens met de planeet, en daardoor in bepaalde gebieden een schaars goed. Het is moeilijk om hier grenzen te trekken. En is nu juist het steeds verder oprekken van wat als ‘goed’ wordt gezien – en dus bijdraagt aan de welvaart – niet precies een belangrijke ontwikkeling in het moderne economisch denken? Juist omdat schaarste alomtegenwoordig is?

Het is ook niet helemaal duidelijk waarom Jacobs zo’n groot punt maakt van het opofferen van arbeid voor inkomen als zou dit altijd negatief bijdragen aan de welvaart. Deze veronderstelling is inderdaad gebruikelijk in een deel van de economische literatuur, met name wanneer de kosten van productie en de beloning van het beschikbaar stellen van productiefactoren centraal staan. Maar vanuit de welvaartstheorie bezien is dit slechts een van de mogelijke interpretaties. Zo kunnen ook andere factoren dan inkomen, zoals sociale contacten of het zich nuttig voelen het ‘opofferen van vrije tijd’ compenseren. Daarmee dragen deze factoren dus positief bij aan de welvaart (Becker, 1965). En ook dat speelde toch altijd al een mee bij het idee om het streven naar volledige werkgelegenheid te rekenen tot de doelstellingen van economische politiek?

In de paretiaanse welvaartstheorie is het niet de econoom die bepaalt wat van waarde is, maar zijn het de mensen *zelf*. Dat is precies ook waarom altruïstische of zelfs niet-antropocentrische doelstellingen onderdeel van de individuele en daarmee ook de maatschappelijke welvaartsfunctie kunnen zijn. Het axioma hier is dat ieder zelf dat beoordeelt wat hem of haar nut of welvaart verschaft, en dat dit dus niet ‘de economen’ zijn of ‘de economische wetenschap’. Hennipman zou in zo’n geval spreken van ‘economisme’ (Hennipman, 1977).

Moeilijk te operationaliseren

Wanneer welvaartsoordelen aan individuen worden overgelaten, is het vervolgens de vraag hoe te komen van een individuele tot een gemeenschappelijke welvaart. Ook dit is bepaald niet simpel, want het vergt een welvaartswaardering in een gemeenschappelijke vergelijkbare eenheid én een interpersonele plus intertemporele vergelijking. Het is lastig om de waarde van alle verschillende goederen die in de welvaartsbeleving een rol spelen – van appels tot onderwijs, dierenwelzijn en chemische vervuiling – in een vergelijkbare dimensie uit te drukken. Deze veronderstelde ‘commensurabiliteit’ is echter een zeer verregaand en betwist uitgangspunt (Arrow, 1997). Waar het voor de een vanzelfsprekend is om de waarde van vervuiling, of het bestaan van bepaalde diersoorten, of hun welzijn, af te ruilen tegen de consumptiewaarde van tv’s of vlees, geldt dat niet voor een ander. Nog lastiger wordt het met bepaalde rechtsbeginselen, zoals onder meer blijkt uit de uitgebreide discussies over de relatie tussen welvaart, ethiek en het recht (Dasgupta, 1995).

Bovendien, en nog afgezien van specifieke problemen bij het bepalen van de waarde van publieke goederen of externaliteiten (Laffont, 1988), is het vervolgens ook nog de vraag hoe deze welvaart tussen personen (‘intratemporeel’) en al helemaal in de tijd (‘intertemporeel’) kan worden vergeleken en ‘opgeteld’. Zo zijn verschillen in waardering tussen personen moeilijk los te zien van inkomensverschillen, zoals ook de literatuur met betrekking tot ‘*willingness to pay*’ en ‘*acceptance*’ al lang geleden heeft duidelijk gemaakt (Mishan, 1981). Nog minder vanzelfsprekend is het of en hoe je de waardering van de welvaart door toekomstige generaties kan meenemen bij beslissingen van de huidige generatie (Vollebergh, 1999). Inderdaad, met een maatschappelijke welvaartsfunctie van Bergson-Samuelson kun je dit *in theorie* expliciet maken, maar dat verlegt het probleem naar een theoretisch-wiskundige functie, en dat is in de praktijk geen werkbaar antwoord (Sen en Williams, 1982).

Tot slot is er discussie over het probleem dat er geen theoretische fundering is voor deze aggregatie van individuele naar maatschappelijke voorkeuren, al dan niet via stemprocedures. De zogenaamde Arrow-paradox en het vele onderzoek dat daarop volgde heeft laten zien dat er eigenlijk geen goede uitweg bestaat voor deze fundamentele aggregatiekwesie (Hennipman, 1977, p. 229–249). Kortom, ook een Bergson-Samuelson-welvaartsfunctie is niet het ultieme middel is om meer zicht te krijgen op de maatschappelijke welvaart en helpt maar beperkt bij het expliciteren van mogelijk verborgen waardeoordelen.

Praktische uitvoerbaarheid en bijziendheid

Hoewel Jacobs ruimte biedt voor een brede opvatting van consumptie, is hij bij de praktische uitwerking van de welvaartstheorie minder vrijblijvend. Hier houdt hij een pleidooi voor de Bergson-Samuelson maatschappelijke welvaartsfunctie als het aankomt op kwantitatieve analyses zoals bij MKBA’s a. Dit is wat verwarrend, want MKBA’s geven geen richting voor het kiezen van relevante indicatoren van brede welvaart en zijn alleen bedoeld voor het ‘doorrekenen’ van specifieke beleidsveranderingen – waarbij je geïnteresseerd bent in het teken van het saldo. Indicatoren voor het monitoren van brede welvaart gaan juist veel

meer over de huidige ‘stand’ van zaken van de maatschappelijk van belang geachte goederen, en zulke indicatoren kunnen hooguit een ‘richting’ voor deze beleidsveranderingen aangeven, zonder dat er een directe koppeling is met een door te rekenen beleidsalternatief.

Maar juist de praktische consequenties van deze kritiek is dat het risico bestaat dat de focus bij brede welvaart al te veel komt te liggen opwaarderen van de welvaartsfunctie die alleen kwantitatief in monetaire eenheden kunnen worden bepaald. Maar hier zit hem nou net de kneep. Zo is die ‘willingness to pay’ vooral goed bekend aangaande goederen, of wat betreft de consumptie van feitelijk op de markt verhandelde goederen en diensten. En, niet toevallig, zijn dat vooral de op de markt verhandelde goederen zoals gemeten via het bbp. Denk aan het uitdrukken van de waarde van reistijdverlies door congestie in verlies aan arbeidsproductiviteit. Het is nu eenmaal veel gemakkelijker om zogenaamde geopenbaarde voorkeuren vast te stellen op basis van in geld verhandelde goederen. Maar dat geeft juist de bijziendheid die aanleiding vormt tot een steeds luidere roep om ‘brede welvaart’.

Deze bijziendheid kan ten minste ook een deel van de economische wetenschap worden verweten. Zo is er in de Nationale Rekeningen wel oog voor dynamiek in wat als ‘productief’ aangemerkt wordt, maar ook daar gelden belangrijke beperkingen (Eisner, 2018). Waar de fysiocraten in de negentiende eeuw nog alleen de landbouw als productief aanmerkten, werd dit later uitgebreid naar de industriële productie en nog later naar onderwijs en andere diensten. Daarbij wordt er alleen gekeken naar de inzet van arbeid (betaalde uren), waardoor de productiviteitswinst in bijvoorbeeld de gezondheidszorg buiten de cijfers van het bbp blijft, terwijl deze juist in de voorbije decennia heel groot was.

Verder laat het onlangs voor Nederland in geld becijferde welvaartsverlies van 31 miljard, als gevolg van de vervuiling, ook weer zien hoe beperkt deze zienswijze is in termen van maatschappelijke welvaart (Drisen en Vollebergh, 2018). Maar ook deze berekening kent belangrijke beperkingen in het licht van de maatschappelijk welvaart.

Overigens laat deze berekening ook zien, zij het impliciet, dat ook vermogensvariabelen typisch wel een relatie kunnen hebben met het ‘economische’ welvaartsbegrip. Afgezien nog van het feit dat inkomensongelijkheid mensen direct in hun welvaartsbeleving kan treffen, is niet duidelijk wanneer Jacobs wel of niet vermogenscomponenten van belang acht voor de maatschappelijke welvaart. Niet toevallig gaat het daarbij vaak om moeilijk meetbare componenten, zoals het belang van natuur en milieu voor de productie. Bovendien ontleen veel mensen direct welvaart aan bijvoorbeeld de kwaliteit van natuurgebieden of aan het beschikbaar zijn van planten- en diersoorten (‘biodiversiteit’).

Tegelijk heeft Jacobs hier wel een punt door te wijzen op de noodzaak van een goede onderbouwing van specifieke vermogensindicatoren voor de Monitor Brede Welvaart. Zo is het merkwaardig dat in de uitwerking van bijvoorbeeld de Monitor Brede Welvaart niet veel beter rekening wordt gehouden met het concept van genuinewelfare. Daar wordt juist ook, bij het vaststellen van ‘brede welvaart’, de productiviteit van milieugoederen expliciet meegenomen.

Alternatief bestaat al

Hoe het dan wel moet? Opvallend is dat het er soms op lijkt dat Nederland hier het wiel opnieuw probeert uit te vinden. De discussie over ‘brede welvaart’ weerspiegelt in de eerste plaats de terechte onvrede over economische groei als kernvariabele voor de economische politiek. Een bredere benadering is niet alleen al lang en breed onderschreven en uitgewerkt, maar is ook prima gefundeerd in de welvaartstheorie.

Internationaal is er al uitgebreid gediscussieerd over een ruimer evaluatiepakket met een bijgaande verzameling van indicatoren, waaraan ook organisaties als de OESO of de VN hebben bijgedragen (Hoekstra, 2019). Mij ontgaat het eerlijk gezegd waarom er hierover dan apart in Nederland opnieuw moet worden gediscussieerd. Zo heeft ons land, net als de Europese Unie, het bredewelvaartsconcept zoals weerspiegeld in de zeventien doelen voor duurzame ontwikkeling (*Sustainable Development Goals*; SDG’s) al lang omarmd en getekend – en brengt het CBS deze in beeld.

Deze goed ingekaderde invulling van het bredewelvaartsconcept is duurzamer dan de vluchtige, en toch vaak wispelturige preferenties van burgers (Dietz, 2021). Ook maakt het door zijn stabiliteit eenvoudiger om tekortkomingen op te sporen en afwegingen te maken. Het formuleren van doelstellingen en bijhouden van ‘gaps’ is uiteindelijk niet meer dan een middel om zicht te krijgen op wat als ‘brede welvaart’ telt, en waar de eventuele aandachtspunten voor het overheidsbeleid zitten. Vervolgens kan dit aanleiding zijn tot beleidsveranderingen en andere keuzes, waarbij natuurlijk MKBA’s – mits goed ingekaderd – een nuttige rol kunnen vervullen.

Zo is het bijvoorbeeld mooi om ons vast te leggen op een ‘urgente actie om de klimaatverandering en haar gevolgen te bestrijden’, maar het effect hiervan doet zich pas voelen als het concreet wordt gemaakt in een bereikbare reductiedoelstelling voor broeikasgasemissies. En de middelen die nodig zijn voor het bereiken daarvan zullen moeten strijden met een inzet op andere terreinen, zoals armoedebestrijding of een goede gezondheidszorg. Maar dat is precies zoals het zijn moet: de overheid neemt uiteindelijk na ampele overweging deze beslissingen in het begrotingsproces. Dit betekent niet dat er geen discussie zou kunnen zijn over specifieke indicatoren, maar het bevreedt wel dat deze benadering steeds opnieuw wordt geïmplementeerd.

Alternatief is economisch goed gefundeerd

De benadering van brede welvaart via de SDG’s kan overigens ook prima worden gezien als een uitwerking van de Bergson-Samuelson-welvaartsfunctie. De SDG’s zijn immers te beschouwen als expliciete politieke voorkeuren en oordelen over wat door de samenleving gezien wordt als cruciaal voor de maatschappelijke welvaart. Daarbij worden er geen uitspraken gedaan over eventueel nodig geachte beleidsveranderingen.

Conform deze zienswijze zijn de nutstermen vervangen door de doelstellingen van een economische politiek en hun indicatoren. Evidente aspecten als de publieke goederen gezondheidszorg en onderwijs staan in de lijst van de SDG’s, maar ook aspecten als een rechtvaardige inkomensverdeling en een duurzame productie en consumptie. Ook zijn er doelen in relatie tot milieuvervuiling opgenomen.

En ja, ook groei wordt genoemd, zij het inclusief en duurzaam, en tevens het streven naar volledige werkgelegenheid.

Het is mij niet helder waarom deze breed geaccepteerde set van doelen en criteria onvoldoende zou zijn voor een nuttige exercitie om brede welvaartsaspecten in beeld te brengen. De doelen worden door de bevolking breed onderschreven. En behalve de doelen is er ook een set indicatoren geformuleerd – een dashboard – dat expliciete evaluatiecriteria bevat op basis waarvan een zogenoemde analyse van de afstand tot de doelstelling ('gap') kan worden gedaan.

Deze benadering gaat uit van de eigen doelstellingen van de maatschappij, die ook het uitgangspunt van een (economische) evaluatie kunnen zijn. Dat is prima verenigbaar met de welvaartstheorie, aangezien er met elk van deze doelen overduidelijk schaarse middelen zijn gemoeid al is het maar omdat daarbij afwegingen geboden zijn (Hennipman, 1977, p. 17–115). En op het al dan niet realiseren van een bepaald niveau van deze doelen drukt de overheid veelal haar stempel via haar budgettaire beleid aan de inkomsten- en uitgavenkant, en – niet te vergeten – via haar schuldenpolitiek en regulering. Zij is het immers die verantwoordelijk is voor het verschaffen van publieke goederen zoals gezondheidszorg, onderwijs, of randvoorwaarden voor een schoon productie- en consumptieproces.

Daarnaast kunnen deze eigen doelstellingen worden gezien als tussendoelstellingen voor het bereiken van maatschappelijke welvaart. Die invalshoek is verre van nieuw, want deze kent een uitstekende onderbouwing zoals in de 'collective ophelimity function' van Tinbergen (1966). Deze functie beperkt zich tot richtinggevend variabelen voor overheidsbeleid die breed worden gedragen en tevens als kenmerkend worden gezien voor wat de huidige generatie van waarde acht. Klassieke componenten in deze maatschappelijke welvaartsfunctie waren in de jaren zestig van de vorige eeuw ook al het streven naar een redelijke welstandsgroei, een beperkte inflatie, een zo laag mogelijke werkloosheid en een redelijke inkomensverdeling (inclusief armoedebestrijding en andere basisbehoeften zoals een goede waterkwaliteit).

Als we kijken naar de SDG's anno 2021, zijn deze variabelen nog steeds van belang, zij het dat er nu terecht veel meer expliciete aandacht is voor specifieke publieke goederen als gezondheidszorg en onderwijs, maar met name ook voor het streven naar een bepaalde kwaliteit aan milieu-goederen. Het betreft hier de uitwerking van het eveneens goed in de economische literatuur verankerde concept van *genuine welfare*, waarbij er expliciet plaats is gemaakt voor goederen en diensten die geleverd worden door natuur en milieu. Het is dan ook verbazingwekkend dat Jacobs hier Sen-Stiglitz-Fitouchi een veeg uit de pan geeft. Juist zij hebben een uitgewerkt kader geboden dat handen en voeten geeft aan 'brede welvaart'. Dat dit kader zo breed wordt onderschreven door bijna elk land in de wereld, laat zien dat deze benadering een 'revealed preference' is van de maatschappelijk van belang geachte voorkeuren.

Conclusie

Ik ben het met Jacobs eens dat de opstellers van brede welvaartsindicatoren niet in de schoenen van politici moeten gaan staan, zeker niet door de prioritering van verschillende

welvaartsaspecten over te nemen. Toch is mij niet duidelijk geworden waarom dat nu het geval zou zijn en waarom zijn pleidooi tot zulke andere inzichten zou leiden. In essentie gaat de brede welvaartsdiscussie over het aanwijzen van wat de samenleving als belangrijkste, nastrevenswaardige doelstellingen ziet. De welvaartstheorie biedt daarvoor geen direct houvast.

En ja, MKBA's zijn nuttig voor het op systematische wijze doordenken van projectinvesteringen, zoals de aanleg van een weg of een windpark op zee. Zij dwingen beleidsmakers vaak tot het beter systematisch doordenken van de relevante kosten, maar vooral ook van de baten van beleidsmaatregelen. Maar MKBA's gaan niet over de doelen. En als we ons voor de prioritering van doelen op MKBA's zouden moeten verlaten, dan impliceert dat programma-evaluaties van alle aspecten die maatschappelijk van waarde worden gezien, bijvoorbeeld door het vaststellen van de betalingsbereidheid van burgers in alle relevante domeinen. Dat roept de vraag dan weer op of je een euro investering in onderwijs wel kan vergelijken met een euro investering in klimaatmitigatie of preventieve zorg? Aan de kostenkant is dat te overzien, maar met name aan de batenkant zit hier toch een flinke angel.

Economen moeten zich daarom vooral blijven realiseren dat niet zij, maar de burgers uiteindelijk de ware 'argumenten' zijn achter de maatschappelijke welvaartsfunctie. En dan lijkt zo'n brede aanvliegroute, via de SDG's in de vorm van tussendoelen, zo gek nog niet.

Literatuur

- Arrow, K.J. (1997) Invaluable goods. *Journal of Economic Literature*, 35(2), 757–765.
- Becker, G.S. (1965) A theory of the allocation of time. *The Economic Journal*, 75(299), 493–517.
- Dasgupta, P. (1995) *An inquiry into well-being and destitution*. Oxford: Clarendon Press.
- Dietz, F. (2021) Economisch herstelbeleid vraagt om discussie over welvaart. *ESB*, 106(4800S), 13–18.
- Drissen, E. en H. Vollebergh (2018) *Monetaire milieuschade in Nederland*. PBL-publicatienummer 3206.
- Eisner, R. (1988) Extended accounts for national income and product. *Journal of Economic Literature*, 26(4), 1611–1684.
- Hennipman, P. (1977) *Welvaartstheorie en economische politiek*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Hoekstra, R. (2019) *Replacing GDP by 2030: towards a common language for the well-being and sustainability community*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jacobs, B. (2021) Het beleidsdebat over welvaart mist theoretische fundering. *ESB*, 106(4800S), 35–39.
- Jacobs, B., E.L.W. Jongen en F.T. Zoutman (2017) Revealed social preferences of Dutch political parties. *Journal of Public Economics*, 156, 81–100.
- Jorgenson, D.W. (2018) Production and welfare. *Journal of Economic Literature*, 56(3), 867–919.
- Laffont, J.-J. (1988) *Fundamentals of public economics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Mishan, E.J. (1981) *Economic efficiency and social welfare*. Londen: George Allen & Unwin.
- Sen, A.K. en B. Williams (red.) (1992) *Utilitarianism and beyond*. Cambridge, VK: Cambridge University Press.
- Tinbergen, J. (1966) *On the theory of economic policy*. Amsterdam: North-Holland.
- Vollebergh, H.R.J. (1999) *Milieu en schaarste: over draagwijde en toepassingsmogelijkheden van milieu-economische analyse*. Erasmus Universiteit, OCFEB, Proefschrift.

Capaciteitenbenadering biedt goede basis voor meten van welvaart

‘Brede welvaart’ en ‘beyond GDP’ zijn de afgelopen jaren ‘doorgebroken’ als onderwerpen van politiek debat en academisch onderzoek. Dit wordt breed erkend als een positieve en noodzakelijke ontwikkeling. Maar in de economische theorievorming ontbreekt het vaak aan fundering. De capaciteitenbenadering biedt een betere basis dan de klassieke welvaartstheorie voor het meten van welvaart en de integratie in beleid.

IN HET KORT

- De traditionele welvaartstheorie is problematisch voor de praktische verankering van (brede) welvaart in beleid.
- De capaciteitenbenadering is beter omdat ze niet alleen kijkt naar uitkomsten maar ruimte biedt aan individuele verschillen.
- Deze benadering biedt voldoende aanknopingspunten voor onderzoek en beleid, maar vereist verdere uitwerking.

BAS VAN BAVEL

Hoogleraar aan de Universiteit Utrecht (UU)

SJOERD HARDEMAN

Universitair docent aan de UU en econoom bij de Rabobank

ROBIN PHILIPS

Postdoc aan de UU

AUKE RIJPMAN

Onderzoeker aan de UU

ERIK STAM

Hoogleraar aan de UU

JAN LUITEN VAN ZANDEN

Hoogleraar aan de UU

Het concept ‘brede welvaart’ is hoog op de agenda gekomen en dat is een positieve ontwikkeling. Het besef dat het bruto binnenlands product (bbp) geen ideale maatstaf vormt voor welvaartsontwikkeling wordt steeds breder gedragen, en daarmee groeit ook de interesse in betere manieren van welvaartsmeting. Tegelijkertijd vormt dit ook een uitdaging, omdat we decennialang hebben vertrouwd op het bbp per hoofd als de centrale maatstaf van welvaart. De snel toenemende interesse in welvaart vergt dus wel iets van de wetenschap. De uitdagingen liggen zowel bij de theoretische onderbouwing van welvaart, als bij de praktische uitwerking ervan.

De recente, kritische reflectie van Bas Jacobs in *ESB* vormt een goed aanknopingspunt om dieper in te gaan op de theoretische fundering en de vraag hoe welvaart in de praktijk kan worden gebruikt als alternatief voor het bbp (Jacobs, 2021). Met hem delen we de wil om na te denken over de maatstaven van welvaartsontwikkeling, waarbij Jacobs terecht constateert dat dit niet het bbp kan zijn. Tegelijkertijd stelt hij een aantal pertinente vragen, en plaatst hij kanttekeningen bij het recente onderzoek naar het meten van welvaart – om te beginnen over, wat hij noemt, het gebrek aan theoretische fundering.

Jacobs suggereert dat er een grote afstand is tussen de welvaartstheorie en de nieuwe manieren om welvaart te meten. Ons inziens is er echter sprake van het naast elkaar bestaan van *verschillende* welvaartsbenaderingen.

Hoewel wij de brede kritiek op het bbp per hoofd als welvaartsindicator met de traditionele welvaartstheorie delen, hebben we onze twijfels bij de theoretische houdbaarheid en praktische toepasbaarheid van de alternatieven die vanuit de traditionele welvaartstheorie geboden worden. Wij zien de weg vooruit eerder via een andere theoretische fundering, geïnspireerd door de zogenoemde ‘capaciteitenbenadering’ (capabilities approach: Sen, 1999; Nussbaum, 2011; Robeyns, 2017). Deze benadering sluit beter aan bij het concept welvaart, betogen we in dit artikel, en brengt een stroom voort aan theoretisch-conceptuele literatuur en bijbehorende praktische toepassingen.

Naar een capaciteitenbenadering

De traditionele welvaartstheorie, en dan met name de variant waarbij er onthulde voorkeuren voorop staan, heeft als grote voordeel dat er niet langer van de onderzoeker (als externe waarnemer) wordt gevraagd om een moreel oordeel te vellen over wat er wel en niet van waarde is.

Het probleem van de welvaartstheorie is echter dat deze theorie alleen opgeld doet wanneer economisch agenten beschikken over ‘volledige informatie en perfecte rationaliteit’. Zodra zij daar niet over beschikken, kan het maatschappelijke nut niet langer worden vastgesteld met verwijzing naar diezelfde onthulde voorkeuren, en verdwijnt het theoretische fundament onder het traditionele welvaartsbegrip (Sen, 2004).

Los van deze *anomalie* gaat de traditionele welvaartstheorie, met haar utilitaristische uitgangspunten, uit van een specifieke en daarmee zeer beperkte informatiebasis (Sen, 1999). Wat telt binnen de traditionele welvaartstheorie, is het uiteindelijke nut dat aan de keuzes kan worden ontleend – los van de wijze waarop dit eindresultaat tot stand is gekomen. Zo kan het, vanuit de traditionele welvaartstheorie, voorkomen dat fundamentele rechten van mensen, nu én in de toekomst, worden geschonden.

Door bovendien geen aandacht te besteden aan de specifieke kenmerken van individuen en de omstandigheden waarin zij zich bevinden, mist de klassieke welvaartstheorie een essentieel onderdeel van het bredere welvaartsbegrip.



Het uitgangspunt van het door de capaciteitenbenadering geïnspireerde onderzoek is dat welvaart gaat over wat mensen zouden kunnen realiseren en wat ze daadwerkelijk weten te realiseren, en niet over de accumulatie van middelen (zoals in de groeitheorie) of het maximaliseren van nut (zoals in de traditionele welvaartstheorie). Dit uitgangspunt is gebaseerd op het theoretisch kader dat door Sen (1999; 2004), Nussbaum (2011) en anderen is ontwikkeld (zie voor een overzicht Robeyns (2017)), en is wezenlijk anders dan de traditionele theorie die de welvaart eendimensionaal probeert te conceptualiseren, zij het als bbp of als consumenten- en producentensurplus.

Jacobs (2021) erkent dat dit aan Sen ontleende kader ‘intellectueel aantrekkelijk’ is, maar voegt eraan toe dat “de economische literatuur nog geen goede instructie [heeft] opgeleverd hoe deze concreet kan worden gemaakt, en hoe het klassieke welvaartsbegrip dan zou moeten worden aangepast”.

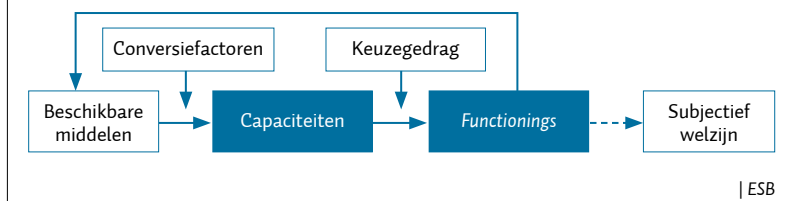
Met andere woorden, het oude paradigma heeft het nieuwe paradigma nog niet kunnen inlijven – maar zou dat dan wel de voorwaarde moeten vormen voor de omarming van een nieuw theoretisch kader? Aangezien ook de traditionele welvaartstheorie haar beperkingen heeft, is het vooralsnog ontbreken van ‘een goede instructie’ voor de ‘intellectueel aantrekkelijke’ capaciteitenbenadering wat ons betreft eerder een aanmoediging om met deze benadering aan de slag te gaan, dan een reden om het te negeren.

Uitgangspunt voor het begrip ‘brede welvaart’

Doel van de capaciteitenbenadering is primair om bij te dragen aan een rijker begrip van welvaart en welvaartsontwikkeling – rijker dan de traditionele welvaartstheorie die, gegrond in de utilitaristische traditie, beschikt over een zeer nauwe informatiebasis.

Capaciteiten en functionings als kern van brede welvaart

FIGUUR 1



| ESB

Twee begrippen worden door deze benadering aan het welvaartsraamwerk toegevoegd: *capabilities* (capaciteiten) en *functionings* (figuur 1). Allereerst hebben capaciteiten betrekking op hetgeen mensen *kunnen* doen. Capaciteiten worden gevoed door de middelen waar mensen toegang toe hebben. Hierbij kan het gaan om inkomen en kapitaal, maar ook om goederen zoals een woning, een fiets of een brood.

De mate waarin middelen ook daadwerkelijk bijdragen aan het verruimen van de reële mogelijkheden van mensen hangt af van conversiefactoren. Naast persoonlijke kenmerken kunnen conversiefactoren ook betrekking hebben op omgevingskenmerken en de sociale kenmerken van mensen; denk respectievelijk aan een fysieke handicap waardoor iemand niet kan fietsen, de situatie waarin mensen door slecht begaanbare wegen niet kunnen fietsen of de mogelijkheid dat sommigen vanuit bijvoorbeeld ‘levensovertuiging’ niet geacht worden te fietsen.

Welvaart betekent dat mensen de mogelijkheid hebben om de keuzen te kunnen maken die ze met recht en reden waarderen. Daarvoor moet er aan een veelheid van dimensies aandacht worden besteed om deze mogelijkheid

Weging van dimensies in één integrale index

KADER 1

Wellicht het meest besproken onderwerp binnen de literatuur over (samengestelde) welvaartsmaatstaven betreft de weging van de onderliggende variabelen en dimensies. Hiertoe bestaan er verschillende methoden (Decancq en Lugo, 2013): van arbitraire weegfactoren opgelegd door de onderzoeker, tot methoden waarbij de weegfactoren worden vastgesteld vanuit de data zelf, of worden uitgevraagd onder experts of de bevolking.

De *Human Development Index* (HDI) volgt de eerste aanpak, en gaat er pragmatisch van uit dat de drie onderliggende dimensies (bbp per hoofd, levensverwachting en scholingsniveau) een even groot gewicht hebben.

In het OESO-rapport *How was life?* (Van Zanden et al., 2021), hanteren we een meer statistische benadering. De weging van de verschillende dimensies komt daarbij dicht in de buurt van wat Jacobs (2021) voorstelt aan het eind van zijn artikel, namelijk dat gewichten moeten worden bepaald door het nut dat de toename van een bepaal-

de dimensie oplevert in verhouding tot de kosten die voor deze welvaartswinst gemaakt worden.

De redenering in *How was life?* is als volgt: als we kunnen aannemen dat de verschillende dimensies van welvaart (van bbp per capita, tot aan het aantal moorden per hoofd) in feite veranderingen weerspiegelen in een onderliggende, latente variabele – ‘brede welvaart’ – dan kunnen we via factoranalyse deze latente variabele reconstrueren. Zo komen we tot schattingen van zowel de gewichten als de samengestelde index voor de landen die deel uitmaken van de betreffende databestanden.

Tot slot hebben we bij de Brede Welvaartsindicator gekozen voor een aanpak waarbij er rekening is gehouden met de voorkeuren van Nederlanders. Ook hier wordt dus niet gekozen voor gelijke gewichten. In plaats daarvan zijn we voor het vaststellen van de gewichten uitgegaan van de waardering die Nederlanders, via een OESO-survey, zelf aan de elf welvaartsdimensies hebben toegeschreven.

te kunnen bieden. Deze veelheid van dimensies, als noodzakelijke voorwaarde voor welvaart, is de kern van ‘brede welvaart’.

Daar waar de traditionele welvaartsbenaderingen ervan uitgaan dat individuen aan gegeven middelen evenveel nut kunnen ontnemen, wijst de capaciteitenbenadering erop dat beschikbare middelen door mensen niet zomaar in mogelijkheden kunnen worden omgezet.

Terwijl capaciteiten gaan over hetgeen mensen *zouden kunnen* doen (hun reële mogelijkheden), gaan *functionings* over hetgeen mensen *daadwerkelijk* doen (hun gerealiseerde mogelijkheden). Of mensen hun mogelijkheden daadwerkelijk realiseren, hangt deels af van de keuzes ze uiteindelijk maken. Dit keuzegedrag wordt – net als conversiefactoren – gevormd door de context waarin mensen zich bevinden: de omgeving waarin ze zijn opgegroeid, hun geloofsovertuiging, hun vrienden en familie. Het verschil tussen capaciteiten en gerealiseerde functionings is erin gelegen dat het hebben van reële mogelijkheden nog niet hoeft te betekenen dat men er ook daadwerkelijk gebruik van zal maken.

Subjectief welbevinden kan op twee manieren een plek innemen in het raamwerk van de capaciteitenbenadering: als een van de dimensies van capaciteiten en functionings die mensen waarderen (Stiglitz et al., 2009) of als de sensatie die mensen ervaren door het realiseren van mogelijkheden (Robeyns, 2017). Die eerste insteek hanteren we binnen de Brede Welvaartsindicator, wat niet wegneemt dat de tweede insteek ook legitiem is – vandaar de gestippelde lijn die loopt van functionings naar het subjectief welbevinden in figuur 1. Welke insteek er ook gekozen wordt, duidelijk is dat de nadruk van de capaciteitenbenadering ligt op de capaciteiten en functionings langs de verschillende dimensies in plaats van dat het eenzijdig gericht is op subjectief welbevinden.

Het raamwerk van de capaciteiten en de gerealiseerde functies is in beginsel statisch, al kunnen innovaties de conversiefactoren over de tijd positief of negatief beïnvloeden. Tegelijkertijd vloeien de uitkomsten van het keuzegedrag – gerealiseerde functies – terug naar de middelen die er in een volgende uiting beschikbaar zijn (Robeyns, 2017). De keuze om mobiliteit te realiseren door gebruik te maken van een auto kan bijvoorbeeld afbreuk doen aan de beschikbaarheid van schone lucht. Met het aanbrengen van een *feedback loop*, die van gerealiseerde functies naar beschikbare middelen loopt, vestigt het raamwerk de aandacht op de gevolgen voor reële mogelijkheden elders en later (Sen, 2013).

Praktische uitdagingen bij meten

Nu de volgende stap – en die is inderdaad vol praktische uitdagingen: hoe kan de welvaart vanuit de capaciteitenbenadering gemeten worden? Hierbij gaat het om de keuze voor het meten van functionings of capaciteiten, de conceptualisering van dimensies, en de keuze van representatieve variabelen als proxy voor deze dimensies – alsook het mogelijke wegen van dimensies en variabelen om te komen tot één integrale index van ‘brede welvaart’ (Robeyns, 2006).

Hoe om te gaan met deze uitdagingen? Vooraleerst helpt het wanneer we erkennen dat ‘welvaart’ geen vaststaand begrip betreft, maar wordt gezien als een wezenlijk betwist concept (Gallie, 1955). De vormgeving en uiting van welvaartsindicatoren zijn dan ook niet in beton gegoten en kunnen dat ook niet zijn – maar moeten wel uitnodigen tot een reflexief gesprek over welvaart en de empirische werkelijkheid daarvan (Hardeman, 2021).

Door methodologische keuzes in de samenstelling van welvaartsmaatstaven expliciet te maken – en transparant, toegankelijk en controleerbaar – kunnen ze de wetenschappelijke en beleidsdiscussie structureren en disciplineren, en kunnen ze tot vooruitgang leiden. Sommige indicatoren zullen adequater en langer houdbaar zijn dan andere – maar deze imperfecties moeten ons er niet van weerhouden om met ‘brede welvaart’ aan de slag te gaan.

Met de Brede Welvaartsindicator hebben we een begin gemaakt met het, aan de hand van een index, invulling geven aan de capaciteitenbenadering. Allereerst hebben we ervoor gekozen om de functionings in plaats van de capaciteiten te meten. Dit was vooral een pragmatische keuze – voor zover wij weten zijn objectieve gegevens over de capaciteiten van Nederlanders niet beschikbaar. Daarnaast hanteren we, voor de dimensies waarop de mogelijkheden zich afspelen, het raamwerk van het *Better Life Initiative* van de OESO (Boarini en Mira D’Ercole, 2013). Merk daarbij op dat subjectief welbevinden hierbij, in lijn met Stiglitz et al. (2009), wordt gezien als een van de dimensies waarlangs functionings zich ontvouwen, in plaats van de sensaties die mensen ontnemen aan alle andere dimensies. En tot slot kiezen we ervoor om verschillende variabelen te aggregeren in één index; niet omdat de onderliggende dimensies niet van belang zijn, maar omdat óók de algehele ontwikkeling van welvaart in het oog moet worden gehouden.

De discussie over het vaststellen van standaarden en op de ‘juiste’ manier bepalen van gewichten, komt nu steeds

meer op gang en is geenszins beslecht (kader 1). De stand van het onderzoek kan vergeleken worden met de situatie waarin het onderzoek naar het meten van het bbp zich in de jaren dertig en veertig van de vorige eeuw bevond. Toen waren er op dat terrein nog geen vaste standaarden en internationale afspraken, en grote namen als Keynes, Stone, Meade en Kuznets waren het op belangrijke punten oneens over wat het juiste concept was. Geleidelijk werden er toch knopen doorgehakt, en ontstond er een min of meer consistent systeem van nationale rekeningen. In deze fase van experimenteren op zoek naar nieuwe standaarden bevindt het onderzoek naar het meten van welvaart zich nu ook, waarbij de OESO (net als in de jaren vijftig) een belangrijke rol speelt in de discussie over nieuwe standaarden.

Naar een betere welvaartsmeting

Er is een maatschappelijke vraag naar het meten van welvaart – bijvoorbeeld vanuit de Tweede Kamer voor de evaluatie van regeringsbeleid, vanuit ‘het publiek’ dat voelt dat er iets misgegaan is met de bestaande indicatoren, en vanuit de maatschappelijke partners.

Het zou jammer zijn als ‘de wetenschap’ zou besluiten aan deze roep niet tegemoet te komen, omdat het begrip zo lastig in kaart te brengen is. Zoals we onze studenten regelmatig vertellen: “De eenvoudige dingen zijn al gedaan, het is de kunst om nu de complexe zaken aan te pakken.” Zo zien we ook de uitnodiging van Bas Jacobs (2021). Laten we kijken hoe we de lastige puzzels – op theoretisch en empirisch vlak – kunnen oplossen, met deze dringende maatschappelijke vraag in het achterhoofd. Het zijn opwindende tijden waarin het paradigma verschuift van bbp naar ‘beyond bbp’. We hebben experimenten met nieuwe concepten en meetinstrumenten nodig om – net als in de jaren dertig en veertig – tot een nieuw kader te komen dat de ‘brede welvaart’ op de best denkbare manier meet.

Met onze initiatieven willen we daaraan bijdragen, en die zet ook daadwerkelijk doen, door de capaciteitsbenadering om te zetten in concreet, empirisch onderzoek. Zoals door historische reconstructie van de welvaartsontwikkeling (Philips et al., 2021), het meten van subjectieve capaciteiten en functionings in Nederland (Aalders et al., 2021), en door het benutten van welvaartsindicatoren voor beleidsmonitoring (zie onder meer *Regio Foodvalley*).

Maar evenzeer kijken we met belangstelling naar de Monitor Brede Welvaart van het CBS (2021) en naar het onderzoeksprogramma bij het Planbureau voor de Leefomgeving, alsook de initiatieven in Groningen (het Sociaal Planbureau Groningen en diens Groninger Panel, zie Van Ooijen et al. (2021)), Friesland (het Fries Sociaal Planbureau, zie FSP (2021)) en Noord-Brabant (zie Dagevos (2019), en de begin dit jaar in Tilburg ingestelde leerstoel ‘Brede welvaart in de regio’). Allemaal exponenten van de ontwikkeling in het denken over en het meten van welvaart, die we op dit moment doormaken.

Een volgende stap – die we nu moeten gaan zetten – is om deze initiatieven beter met elkaar te laten interacteren, het debat verder stimuleren en structureren, de best practices vast te stellen, ze voortdurend ijken aan conceptueel-theoretische invalshoeken, en te zien hoe ze zo beter kunnen aansluiten op beleids- en begrotingsprocessen.

Er is inderdaad nog veel te winnen, zowel theoretisch en conceptueel als praktisch, in de operationalisering en in het beleid. En natuurlijk vraagt die operationalisering om een verantwoordelijk omgaan met welvaartsmetingen door beleidsmakers, en dus ook om transparantie, toegankelijkheid van datasets en controleerbaarheid van welvaartsmetingen. De zoektocht daarnaar zal zeker kritiek en debat oproepen – gelukkig maar, want dat is de enige manier om verder te komen. En terugvallen op de oude situatie – waarin het bbp per hoofd als enige graadmeter van welvaartsontwikkeling wordt beschouwd – is in ieder geval nóg minder aantrekkelijk.

Literatuur

- Aalders, R., M. Donkers, S. Hardeman en O. Raspe (2021) Relatie tussen stedelijkheid en brede welvaart niet vanzelfsprekend. *Real Estate Research Quarterly*, 20(3), 10–22.
- Boarini, R. en M. Mira D’Ercole (2013) Going beyond GDP: an OECD perspective. *Fiscal Studies*, 34(3), 289–314.
- CBS (2021) *Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2021*. CBS Publicatie, 19 mei.
- Dagevos, J. (2019) Brede welvaart in Brabant. In: *Brabant in balans*. Tilburg: PON en Telos, p. 13–25. PON publicatienummer 20-02.
- Decancq, K. en M.A. Lugo (2013) Weights in multidimensional indices of well-being: an overview. *Econometric Reviews*, 32(1), 7–34.
- FSP (2021) *Brede welvaart in Fryslân: eerste duiding van de CBS-monitor*. Fries Sociaal Planbureau, maart.
- Gallie, W.B. (1955) Essentially contested concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56, 167–198.
- Hardeman, S. (2021) *Aandacht voor brede welvaart vraagt nieuwe kijk op beleidsindicatoren*. Artikel op www.mejustice.nl, 20 juli.
- Jacobs, B. (2021) Het beleidsdebat over welvaart mist theoretische fundering. *ESB*, 106(4800S), 35–39.
- Nussbaum, M. (2011) *Mogelijkheden scheppen: een nieuwe benadering van de menselijke ontwikkeling*. Amsterdam: Ambo/Anthos.
- Ooijen, R. van, J. van der Vaart en J. Mierau (2021) Regionale welvaartsindex wijst op structurele achterstand Groningen. *ESB*, 106(4800S), 28–32.
- Philips, R., B. van Bavel, A. Rijpma en J.L. van Zanden (2021) Welvaartsgroei blijft sinds 1950 achter bij de economische groei. *ESB*, 106(4800S), 19–23.
- Robeyns, I. (2006) The capability approach in practice. *The Journal of Political Philosophy*, 14(3), 351–376.
- Robeyns, I. (2017) *Wellbeing, freedom and social justice: the capability approach re-examined*. Cambridge, VK: Open Book Publishers.
- Sen, A. (1999) *Development as freedom*. Oxford, VK: Oxford University Press.
- Sen, A. (2004) *Rationality and freedom*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sen, A. (2013) The ends and means of sustainability. *Journal of Human Development and Capabilities*, 14(1), 6–20.
- Stiglitz, J.E., A.K. Sen en J.-P. Fitoussi (2009) *The measurement of economic performance and social progress revisited: reflections and overview*. Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Rapport te vinden op www.economie.gouv.fr.
- Zanden, J.L. van, M. Mira d’Ercole, M. Malinovski et al. (2021) *How was life? Volume II: New perspectives on well-being and global inequality since 1820*. Parijs: OECD Publishing

Zo ga je om met normativiteit bij welvaartsmeting

Argumenten uit de capabilities-benadering van Amartya Sen worden in Nederland vaak gebruikt bij de vormgeving en invulling van het concept brede welvaart. Maar het is ook mogelijk om welvaart geheel op deze leest te schoeien. Hoe werkt dat?

IN HET KORT

- Alle keuzes rondom welvaart zijn normatief. Juist daarom is er bij iedere stap een methodologische verantwoording nodig.
- Eerst moet brede welvaart conceptueel helder zijn, en daarna volgt de beschikbaarheid en het verzamelen van data.
- Kies welke dimensies bij welvaart horen, hoe die te meten zijn – en zo ja, hoe deze op te tellen.

INGRID ROBEYNS

Hoogleraar aan de Universiteit Utrecht

Verscheidende landen en organisaties zijn bezig om beleidsrelevante en meetbare concepten van de kwaliteit van leven te ontwikkelen. In Nederland voltrekt deze ontwikkeling zich onder de noemer van 'brede welvaart'; in de Engelstalige wereld heet dit *'well-being economy'*. Het idee is daarbij in beide gevallen om niet langer koopkracht of het bruto binnenlands product als een benadering voor de kwaliteit van leven te nemen. Vanuit de economische filosofie ofwel de waardetheorie gaat het daarbij om de 'kwaliteit van leven' of 'welzijn', maar in de context van dit artikel noem ik dit 'brede welvaart'.

De nationale context is voor dit debat belangrijk. Bij deze ontwikkeling is er geen concept en instrument dat door alle partijen als duidelijk superieur wordt gezien en door iedereen kan worden gebruikt. De OESO heeft met haar *Better Life Index* weliswaar een verfijnd instrument, maar dit biedt nog geen antwoord op alle vragen. En in Nieuw-Zeeland is er de stap gezet om voor budgettaire beslissingen het *Living Standards Framework* als maatstaf te nemen. Daarbij spelen lokale overwegingen een rol, zoals de specifieke ideeën omtrent de kwaliteit van leven van de Māori-bevolking (Hughes, 2021).

In Nederland heeft echter het denken over brede welvaart gelukkig al een lange traditie. Het Sociaal en Cultureel Planbureau begon in 1974 met het ontwikkelen van de levenssituatie-index, die gebruikt kon worden om diverse dimensies van de kwaliteit van leven bij groepen in Nederland te vergelijken (Boelhouwer en Stoop, 1999; Boelhouwer, 2010).

In 2015 besloot de Tweede Kamer een onderzoek in te stellen via de Commissie Brede Welvaart (Tweede Kamer, 2016), die de aanbeveling deed om jaarlijks een *Monitor Brede Welvaart* te publiceren. Ook de drie planbureaus

onderzoeken momenteel wat hun rol zou kunnen zijn bij een verdere ontwikkeling van het denken rond brede welvaart. Steeds vaker wordt brede welvaart in allerlei Nederlandse gremia ingebracht als maatstaf voor hoe goed het met de inwoners gaat, en wordt dit als een richtsnoer voor beleid gehanteerd.

Bij al deze initiatieven duikt de vraag op: wat zijn de dimensies van brede welvaart? Ook dit artikel gaat daarover. Ik wil vooral lessen trekken uit het debat in de literatuur over de multidimensionele welvaartsmeting. Dat debat is het meest uitgewerkt in de literatuur over de capabilities-benadering. Dit is tevens het conceptuele kader waar vele bestaande initiatieven rond brede welvaart naar verwijzen – soms omdat ze er op voortbouwen, soms om draagvlak voor het initiatief te creëren. Maar waar staat die benadering nu precies voor?

De capabilities-benadering

De twee kernconcepten in de capabilities-benadering zijn *'capabilities'* en *'functionings'* (Sen, 1979; 1985; Robeyns, 2017). Capabilities zijn de reële mogelijkheden die iemand heeft om dingen te doen en aldus een bepaald 'persoon' te zijn. Het gaat daarbij om effectieve of reële vrijheden of mogelijkheden, zoals de effectieve mogelijkheid tot zinvol werk, de mogelijkheid om gezond te leven of mobiel te zijn, om mantelzorg te kunnen verlenen en ontvangen, enzovoort. *Functionings* zijn de realisaties van deze vrijheden – de bepaalde handelingen en zijnskenmerken waar een persoon voor gekozen heeft, of waar hij/zij zich bij gebrek aan keuze mee geconfronteerd ziet: bijvoorbeeld, het verkeren in een goede of slechte gezondheid, een goede woning en leefomgeving hebben, niet eenzaam zijn of geen extreme vormen van stress ervaren.

Afhankelijk van de context kan de overheid capabilities, functionings, of een combinatie van beide centraal stellen. Bijvoorbeeld, bij het praktiseren van een religie is het evident dat dit een capability zou moeten zijn: vrijheid van religie behelst niet alleen dat men een keuze kan maken voor een religie, maar ook de keuze heeft om niet religieus te zijn. In het geval van onderwijs aan kinderen is het daarentegen bijvoorbeeld evident dat dit een *'functioning'* moet zijn: kinderen die geen onderwijs krijgen, ontwikkelen zich niet tot zelfstandige volwassenen; bovendien is het onredelijk om ze op jonge leeftijd te laten kiezen om al dan niet onderwijs te volgen en ze dan ook voor hun keuze verantwoordelijk te houden.

Bij sommige dimensies maakt de keuzes tussen *functionings* en *capabilities* deel uit van een context die complexer is. Om bijvoorbeeld aan de verzorgingsstaat te kunnen bij-

dragen is het belangrijk dat men bepaalde taalvaardigheden heeft. Overheidsbeleid dat daarbij stuurt op uitkomsten, zoals taalbeheersing, kan dan op basis van het reciprociteitsprincipe gerechtvaardigd zijn. Tegelijkertijd druisst deze verplichting wel in tegen andere maatschappelijke waarden zoals ‘zelfbeschikking’. Om te weten of er enkel op mogelijkheden of ook op uitkomsten gestuurd moet worden, dient men een helder beeld hebben van het sociale contract, en wat daaruit normatief voortvloeit in termen van rechten en plichten.

Voordelen van de capabilities-benadering

Zowel de OESO, de Nieuw-Zeelandse overheid, als de Nederlandse initiatieven baseren zich voor het ontwikkelen van een bredewelvaartsconcept en -meting volledig of gedeeltelijk op de capabilities-benadering (Van Bavel et al., 2019; 2022). Dat is ook de beste theoretische fundering voor het bredewelvaartsbegrip dat de overheid handvatten geeft ter interventie (Robeyns en Van der Veen, 2007).

Ten eerste brengt de capabilities-benadering de materiële en immateriële kanten samen van de kwaliteit van leven. Vaak wordt bij welvaartsmeting alleen naar materiële dimensies gekeken – zoals besteedbaar inkomen of koopkracht –, maar de immateriële dimensies – zoals fysieke en mentale gezondheid, de kwaliteit van sociale relaties, en de mate van eenzaamheid en stress – zijn ook heel belangrijk voor brede welvaart.

Ten tweede wil de capabilities-benadering een eenzijdige focus op de formele economie rechtstrekken door de informele economie mee te nemen (waarin grofweg de helft van de economische activiteiten plaatsvinden, zoals informele zorg en huishoudelijk werk). Dit zou moeten leiden tot, onder andere, een sterke waardering van de rol die het verlenen en ontvangen van zorg speelt bij brede welvaart.

Ten derde wordt de capabilities-benadering gemotiveerd vanuit een erkenning van de menselijke diversiteit of heterogeniteit. Te vaak zijn er theorieën ontwikkeld die beredeneerd waren met als uitgangspunt een beperkte subgroep van mensen (bijvoorbeeld, mensen met weinig zorgplichten, of mensen die geen last hebben van discriminatie). Bij het beantwoorden van de cruciale vraag hoe men de dimensies en indicatoren zal dienen te kiezen, moet men uitgaan van de verschillende fundamentele uitgangspunten.

Normatieve keuzes bij brede welvaart

Welzijn en kwaliteit van leven, ofwel het in Nederland gebruikte begrip ‘brede welvaart’, zijn normatieve concepten. Het is namelijk inherent onmogelijk om een niet-normatieve invulling van die concepten te geven, net zoals dat voor andere concepten uit de welvaartseconomie en politieke filosofie geldt (Atkinson, 2009; Hausman et al., 2017).

Dat deze concepten normatief zijn, betekent niet dat *anything goes* – in tegendeel. Wie ermee aan de slag wil, moet helder nadenken over welke keuzes hij of zij maakt, en op welke wijze. Bij het gebruik van de capabilities-benadering voor het ontwerpen van het bredewelvaartsbegrip gaat het om drie soorten normatieve keuzes: de keuze van dimensies (functionings/capabilities), de keuze van specifieke indicatoren voor die dimensies, en de keuze voor een wegging of procedure hoe de weggingen tussen de dimensies te maken.

Keuze voor de dimensies

Wat betreft de selectie van de dimensies zijn er in de literatuur diverse voorstellen gedaan, voor een overzicht hiervan zie Byskov (2018), en zie voor een voorbeeld kader 1. Bij de selectie van dimensies loopt men het risico om bepaalde dimensies over het hoofd te zien – ofwel omdat men de kennis over het belang ervan niet scherp voor ogen heeft, ofwel omdat men onbewust beïnvloed wordt vanuit een specifiek waardegeladen perspectief. Daarom is het aanbevelenswaardig om ook procedurele criteria te formuleren voor het selectieproces van dimensies, zodat de kans op dit soort vertekeningen geminimaliseerd wordt.

Het algemene doel is om het selectieproces zo neutraal en doordacht mogelijk te maken. Hierbij stel ik de volgende criteria voor (Robeyns, 2005).

Expliciete formulering en debat

De lijst van dimensies moet expliciet gemaakt, verdedigd en bediscussieerd worden.

Methodologische verantwoording

De methode voor het opstellen van de lijst moet worden toegelicht en verdedigd. Dergelijke methodes kunnen gebaseerd zijn op focusgroepen of uitgebreid veldwerk, maar kunnen ook eenvoudiger zijn. Zo kan men beginnen met een brainstorm op basis van de expertise die de onderzoeksgroep heeft, daarna alle relevante (academische en niet-academische) literatuur doornemen, andere relevante lijsten consulteren, en dan het concept openstellen voor brede discussie en debat.

Het essentieelste normatief-methodologische punt is dat men uitgebreid aandacht moet besteden aan het verwoorden van de selectie van dimensies, en aan de processen om een vertekeningen in die selectie te kunnen vermijden.

Verschillende niveaus onderscheiden

Als een dimensie-selectie bedoeld is voor een empirische toepassing, of uiteindelijk moet leiden tot implementeerbare beleidsmaatregelen, dan dient de lijst in twee fases te worden opgesteld. De eerste fase is de ideale lijst, terwijl in de tweede fase pragmatische overwegingen een rol kunnen spelen. Alleen in de tweede fase mogen er beperkingen, zoals de meetbaarheid en beschikbaarheid van data, of politieke overwegingen een rol spelen, omdat beperkingen over de tijd kunnen veranderen. Als men een ideale lijst van dimensies heeft, dan kan dit als richtsnoer blijven dienen voor het verzamelen van nieuwe data.

Volledigheid en het vermijden van overlapping

De lijst moet alle dimensies bevatten die enerzijds mogelijk belangrijk kunnen zijn (omissies), maar die anderzijds ook niet tot elkaar te herleiden zijn (doublures). Een voorbeeld van een ommissie is dat de activiteiten die bijdragen aan de kwaliteit van het leven buiten de marktsfeer vaak worden vergeeten in economische studies rond welvaart, omdat de economische wetenschap zich hier maar beperkt mee bezig houdt.

Keuze voor de indicatoren

Ook de keuze voor indicatoren is cruciaal. Als een ontwerp voor brede welvaart wel de selectie van dimensies zorgvul-

Beleidsrelevante dimensies van brede welvaart

KADER 1

In Robeyns en Van der Veen (2007) komen we tot een selectie van dimensies voor een beleidsrelevante conceptualisering van de kwaliteit van leven (dus brede welvaart), zie tabel 1. Ook hebben wij onderzocht hoe deze dimensies conceptueel en empirisch

onderling verbonden zijn via het gebruik van dezelfde schaarse hulpbronnen (in het bijzonder tijd en geld), en welke dimensies als een *functioning* gemeten kunnen worden en welke als een *capability*.

Dimensies van de kwaliteit van leven/ brede welvaart

TABEL 1

Fysieke gezondheid	Mentale gezondheid	Kennis en geestelijke vorming
Arbeid	Zorg	Sociale relaties
Recreatie	Wonen	Leefomgeving
Mobiliteit	Veiligheid	Non-discriminatie en respect voor diversiteit
Politieke participatie		

ESB

dig heeft uitgewerkt, maar deze daarna invult met indicatoren die slechts een kleine fractie van die dimensie dekken, dan ontbreekt er relevante informatie. Het is belangrijk dat men hierbij aansluit bij het bestaande onderzoek in relevante vakgebieden, waarin er vaak veel onderzoek naar die indicatoren is gedaan. Bijvoorbeeld, men kan voor de dimensie 'fysieke gezondheid' als indicator 'levensverwachting' en '-lengte' nemen. Maar waarom dergelijke grofmazige en beperkte indicatoren gebruiken, als er in de gezondheidswetenschappen verfijnde meetinstrumenten zijn ontwikkeld zoals de SF-36, een brede lijst vragen over hoe een persoon zijn gezondheid ervaart, evenals over concrete belemmeringen door gezondheidsklachten? (Ware, 2000). En hetzelfde kan van andere dimensies gezegd worden.

Keuze voor de weg

Ook de keuze om over te gaan tot aggregatie van de dimensie en de constructie van een algehele index waarvoor men wegging nodig heeft, is een normatieve. Hier zijn er verschillende argumenten te geven. Zo is de wegging van dimensies precies het onderdeel waarbij zowel het politieke proces als de keuzes die politici kunnen maken, relevant worden. Men kan dan ook onderscheid maken in hoe een individu zijn/haar brede welvaart zelf beoordeelt (al naar gelang hoe deze persoon de dimensies weegt), of in het bredewelvaartsbegrip van het perspectief van de overheid.

Het voordeel van het niet overgaan tot een aggregatie, is dat men het politieke meningsverschil niet buiten spel zet. Verschillende politieke partijen en sociale groeperingen kunnen dan zelf een groter of kleiner gewicht toekennen aan bepaalde dimensies, en dit zal ook gevolgen hebben voor beleidskeuzes.

Als men de voorkeuren gebruikt van burgers in wegingsfactoren, dan zou dit in principe een verdedigbare keuze zijn die dat politieke pluralisme niet ontkent; dit gaat er echter wel van uit dat de gebruikte data voor de wegingen betrouwbaar zijn voor wat burgers echt vinden. Als men de selectie van dimensies laat leiden door de dimensies waarvoor men dit soort van wegingsfactoren heeft, dan zal de selectie van dimensies niet langer voldoen aan de criteria voor een zorgvuldige selectie, zie Robeyns en Van der Veen (2007).

Implicaties voor het debat over brede welvaart

In toenemende mate komt de capabilities-benadering terug in de discussie over brede welvaart, maar dat betekent nog niet dat er altijd goed doordacht is wat dit dan betekent voor een goed begrip van de kwaliteit van leven ('brede welvaart').

Correcte implementatie vereist een multidimensioneel concept van kwaliteit van leven, en dat er op een wetenschappelijk manier verantwoording wordt afgelegd over hoe de selectie van de dimensies gebeurt. Dat krijgt op dit moment in het debat onvoldoende aandacht, terwijl het cruciaal is.

Een valkuil daarbij is om de welvaartsanalyse te starten met de op dit moment beschikbare data. Zodra brede welvaart namelijk het richtsnoer wordt voor overheidsbeleid, is dat op zich een goede reden om nieuwe data te gaan verzamelen, indien de bestaande data niet voldoen. In dat opzicht is de *British Household Panel Survey* een goed voorbeeld. Deze bevat vele rijke data voor een *kwaliteit van leven*-meting, en is tot stand gekomen door een gezamenlijke inspanning van onderzoekers en overheidsinstellingen.

Een goede bredewelvaartsmeting voor Nederland houdt rekening met de lokale context. Maar dat betekent niet dat onderzoekers en beleidsmakers hier het wiel zelf hoeven uit te vinden. Door aansluiting te zoeken bij de internationale vakliteratuur over selectiemethodes, kan de Nederlandse discussie over de bredewelvaartsmeting haar voordeel doen. En wat weerhoudt Nederland er bijvoorbeeld van om aan te sluiten bij de *Wellbeing Economy Governments Alliance* van Schotland, Nieuw-Zeeland, IJsland, Finland en Wales? Deze landen zijn al enige tijd bezig om hun hele overheidsbeleid te richten op de kwaliteit van leven.

Literatuur

- Atkinson, A.B. (2009) Economics as a moral science. *Economica*, 76(51), 791–804.
- Bavel, B. van, S. Hardeman en A. Rijpmans (2019) Vervolgstappen voor integrale welvaartsmeting. *ESB*, 104(4772S), 22–25.
- Bavel, B. van, S. Hardeman, R. Philips et al. (2022) Capaciteitenbenadering biedt goede basis voor meten van welvaart. *ESB*, 107(4808), 168–171.
- Boelhouwer, J. (2010) *Wellbeing in the Netherlands: the SCP life situation index since 1974*. Universiteit Utrecht, proefschrift.
- Boelhouwer, J. en I. Stoop (1998) Measuring well-being in the Netherlands. *Social Indicators Research*, 48(1), 51–75.
- Bygskov, M.F. (2018) Selecting capabilities for development: an evaluation of proposed methods. In: F. Comim, S. Fennell en P.B. Anand (red.), *New frontiers of the capability approach*. Cambridge: Cambridge University Press, hfdst. 9.
- Hausman, D., M. McPherson en D. Satz (2017) *Economic analysis, moral philosophy, and public policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hughes, T. (2021) *Towards a living standards framework for all Aotearoa: culture, children and wellbeing*. New Zealand Treasury Discussion Paper, 21/01. Te vinden op www.treasury.govt.nz.
- Robeyns, I. (2005) Selecting capabilities for quality of life measurement. *Social Indicators Research*, 74(1), 191–215.
- Robeyns, I. (2017) *Wellbeing, freedom and social justice: the capability approach re-examined*. Cambridge: Open Book Publishers.
- Robeyns, I. en R.-J. van der Veen (2007) *Duurzame kwaliteit van leven: conceptuele analyse voor empirisch onderzoek*. Milieu- en Natuurplanbureau Rapport, 550031005/2007.
- Sen, A. (1979) Equality of what? In: S.M. McMurrin (red.), *The Tanner Lectures on human values, VII*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 197–220.
- Sen, A. (1985) *Commodities and capabilities*. Oxford: Oxford University Press.
- Tweede Kamer (2016) *Parlementair onderzoek breed welvaartsbegrip*, 34298 nr. 3.
- Ware, J.E. (2000) SF-36 health survey update. *Spine*, 25(24), 3130–3139.

Omarm de complexiteit bij sturen op welbevinden

Hoeveel extra eenzame jongeren zijn te verantwoorden als daarmee de gezondheid van kwetsbaren beschermd kan worden? Hoeveel extra reistijd mogen we van een automobilist vragen om een boswandeling voor een gezin uit de binnenstad mogelijk te maken? En hoe modelleer je de relatie tussen dergelijke effecten op welbevinden?

Na drie jaar onderzoek met een transdisciplinair team van wetenschappers weten we één ding zeker: een model ontwikkelen dat beleidsmakers ondersteunt bij het sturen op maatschappelijk welbevinden, is een met *wicked problems* doorgespekte opgave die een paradigma-verandering vergt wat betreft de wijze waarop we met 'brede welvaart' omgaan.

Er zijn een aantal fundamentele beperkingen die het modelmatige sturen op welbevinden bemoeilijken. Effecten qua welbevinden laten zich bijvoorbeeld vaak lastig kwantificeren. 'Welbevinden-eindtermen' zoals autonomie of veiligheid laten zich het beste vangen in ordinale schalen, en dat rekent niet zo lekker. Als slim trucje rekenen we in plaats daarvan met de voorspellers van die eindtermen die we wél kunnen tellen, zoals de hoeveelheden banen, camera's of CO₂. Soms werkt dit aardig, maar hoe complexer het vraagstuk, hoe groter de kans dat we de plank misslaan. Want welk effect heeft een stikstofdepositie van 1,9 mol/ha/jaar op ons welbevinden vergeleken met de realisatie van 2.000 nieuwe woningen? En voor wie?

Het moge duidelijk zijn, een uitkomst van één getal doet onvoldoende recht aan de complexiteit van het vraagstuk, ook als dat getal de maatschappelijke afwegingen reflecteert. Ofwel, ieder model dat welbevinden reduceert tot de kwantificeerbare indicatoren van de eindtermen zal rekenen met een te sterk vertekend beeld van de werkelijkheid.

Daarbij moeten er bij het sturen op welbevinden bijna altijd appels met peren vergeleken worden. Niet alleen met zeer verschillende indicatoren (bijvoorbeeld gezondheid met sociale cohesie), maar ook met verschillende doelgroepen – een maatregel die voor de één meer welbevinden betekent, kan voor de ander juist een afname daarvan inhouden. En dan willen we liefst ook nog de korte-, midden- en langetermijneffecten tegen elkaar afzetten.

De enige manier om met al deze dimensies om te gaan, is als we accepteren dat een model altijd meerdere effecten te zien zal geven, die tezamen wat zeggen over hoe het krachtenveld



**JOSEPHINE
SASSEN-VAN MEER**

Senior integrating scientist bij TNO



PAUL DE RIDDER

Oprichter van Waai
Strategisch Adviesbureau

verdeeld is over de samenwerking. Een belangrijk gevolg is dat het politieke en bestuurlijke proces dan ook moet kunnen omgaan met deze complexe belangenafweging.

Sturen op welbevinden vergt een systemische benadering, waarbij ministeries domein-overstijgend samenwerken. In de huidige beleidspraktijk ligt de verantwoordelijkheid voor de uiteenlopende aspecten van welbevinden echter nog vaak

bij verschillende ministeries. Deze versnippering leidt tot knelpunten bij grote maatschappelijke opgaven zoals de energietransitie, waar er meerdere indicatoren van welbevinden samenkomen. Het ontbreken van de verschillende perspectieven op een groot maatschappelijk vraagstuk kan zorgen voor blinde vlekken ten aanzien van het welbevinden van doelgroepen die soms direct, en soms door effecten van de tweede of derde orde geraakt worden.

Hoog tijd dus om het accent te verschuiven van de platgeslagen kosten-batenanalyses naar een dialoog over de waarde die we toekennen aan bepaalde uitkomsten, gezien de context en de tijdsgeest van dat moment. Dit zal ons uiteindelijk in staat stellen om op basis van de juiste einddoelen beter geïnformeerde keuzes te kunnen maken.

De afgelopen drie jaar heeft TNO gewerkt aan een methodiek en aan instrumenten om bij domein-overstijgende opgaven op brede welvaart te kunnen sturen. Deze tools verschaffen inzicht in de effecten op welbevinden van beleidsopties voor de verschillende bevolkingsgroepen, en houden dan rekening met de meest relevante complexiteiten en beperkingen. Beleidsmakers kunnen interactief de uitkomsten langs verschillende dimensies uitsplitsen en vergelijken, terwijl ze met elkaar hierover in gesprek gaan.

Ons onderzoeksprogramma is een voorzichtige eerste stap richting een beleidscyclus waarin er, met diverse beleidsinstrumenten, integraal wordt gestuurd op maatschappelijk welbevinden (publicatie medio juli 2022) – maar zal alleen een succes worden als er een paradigma-shift plaatsvindt waarbij het accent verschuift van een verkokerde monetisatie naar een systeem-blik die de dialoog aanwakkert.

Dat dit geen ongecompliceerde dialoog zal zijn met vanzelfsprekende uitkomsten, is dan juist toe te juichen, in plaats van deze te vermijden. Makkelijker kunnen we het niet maken, wel beter.



Laat ouderen zelf ouderenzorg houdbaar maken

Door de vergrijzing zal de vraag naar ouderenzorg de komende jaren fors stijgen. Voor het simpelweg uitbreiden van het aanbod is er echter, met de nu al hoge kosten van de zorg en het gebrek aan personeel, slechts een beperkt maatschappelijk draagvlak. Maar wat kan er dan wel?

IN HET KORT

- Serieuze maatregelen zijn nodig om de toegankelijkheid en de kwaliteit van de ouderenzorg overeind houden.
- Geef de daartoe bereid zijnde gezonde 65-plussers een vergoeding om informele zorg te leveren.
- Belast de vermogenswinst op de huizenmarkt om de voorzieningen overeind te kunnen houden.

MARCEL CANOY

Bijzonder hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam (VU)

YVONNE KRABBE

Onderzoeker aan de VU

XANDER KOOLMAN

Universitair hoofd-docent aan de VU

Nederland geeft veel uit aan langdurige zorg; in 2019 was dat 4,1 procent van het bruto nationaal product (bnp) tegenover het OESO-gemiddelde van 1,5 procent (OESO, 2021). Meer dan helft daarvan betreft ouderenzorg. De nuance is dat landen die doorgaans minder uitgeven dan Nederland aan ouderenzorg of een lagere kwaliteit hebben, of minder voorzieningen, of hogere eigen betalingen – of (vaak) alle drie. Dat blijkt ook uit een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (Kruse et al., 2020). Uit dit onderzoek blijkt tevens dat de lagere zorgkwaliteit in andere landen mede zijn oorzaak vindt in het feit dat zorgpersoneel slecht wordt betaald. Dit is in Nederland vooralsnog niet het geval.

Het huidige voorzieningenniveau van de ouderenzorg is echter niet bestand tegen de vergrijzing. Het percentage 65-plussers ten opzichte van de bevolking stijgt in Nederland van 19,1 procent in 2019 naar 25,2 procent in 2050. Dit is een wezenlijke toename, maar nog belangrijker is dat het aantal 80-plussers verdubbelt van 4,6 procent in 2019 naar 10,5 procent in 2050. De toename van kwetsbare ouderen ligt hiermee in Nederland boven het gemiddelde van de OESO-landen (OESO, 2021). Met het stijgen van de leeftijd neemt onder andere het risico op dementie toe. Van de 80-plussers heeft meer dan een kwart dementie (Alzheimer Nederland, 2021). Dementie is de duurste ziekte in Nederland en een van de belangrijkste doodsoorzaken. In 2020 werd 11,8 miljard euro uitgegeven aan intramurale zorg en intensieve thuiszorg voor mensen met dementie (Vektis, 2020). De groei van de zorguitgaven die gepaard gaat met de vergrijzing moet dus nog komen.

De *Toekomstverkenning zorguitgaven* van het RIVM laat zien dat, zonder ingrepen, de zorguitgaven in de ouderenzorg via de Wet langdurige zorg (Wlz) gecorrigeerd voor inflatie zullen gaan toenemen van 17 miljard euro in 2015 naar 70 (!) miljard in 2060 (RIVM, 2020). Uiteraard komt hiermee de houdbaarheid van de langdurige zorg onder druk te staan.

In dit artikel beschrijven we eerst de verschillende dimensies van houdbaarheid te beschrijven alvorens met een oplossing te komen. Begrip van de verschillende dimensies van houdbaarheid is van belang omdat simpele ingrepen in een houdbaarheidsdimensie, zoals bij bezuinigingen, ten koste kunnen gaan van een andere dimensie van houdbaarheid, zoals voldoende personeel om aan de zorgvraag te kunnen voldoen.

Dimensies van houdbaarheid

Door de vergrijzing en de hiermee gepaard gaande kwetsbaarheden komt de houdbaarheid van de langdurige zorg in het geding. Deze houdbaarheid kent volgens de WRR verschillende dimensies: de financiële houdbaarheid (hoe houden we de zorgkosten in de hand?), de personele houdbaarheid (wie moet de zorg gaan verlenen?) en de maatschappelijke houdbaarheid (zijn mensen bereid om de kosten op te brengen of om mantelzorg te geven?) (Kruse et al., 2020). De maatschappelijke houdbaarheid is gerelateerd aan het draagvlak dat er voor de gemaakte keuzes is. Het draagvlak voor beleid kan eroderen als gevolg van uiteenlopende redenen, zoals politieke voorkeuren, populisme, aantasting van solidariteit of verlaging van kwaliteit.

Beleid en maatschappelijke ontwikkelingen kunnen een verschillende uitwerking hebben op de drie vormen van houdbaarheid. Als de personeelstekorten oplopen, raakt het zittende personeel overbelast en daalt het draagvlak voor beleidskeuzes. Lopen de kosten op, dan is er minder ruimte voor goed gekwalificeerd personeel, wat de kwaliteit onder druk zet en de maatschappelijke houdbaarheid doet dalen. Ook is het vervangen van informele door formele zorg een groot gevaar voor de houdbaarheid. De invoering van persoonsgebonden budgetten (pgb's) leidde tot een forse uitbreiding van het arbeidspotentieel, maar ook tot een aanzienlijke extra zorgvraag bij mensen die een beperkt beroep op de zorg doen (Litwin, 2009). Dit was goed voor de personele houdbaarheid, maar slecht voor de financiële en maatschappelijke houdbaarheid.

De kunst is daarom om met maatregelen te komen die tegelijkertijd goed zijn voor verschillende vormen van houdbaarheid. Tabel 1 pelt de opties af die de financiële houdbaarheid kunnen verbeteren. Vele maatregelen die

Interactie tussen verschillende vormen van houdbaarheid

TABEL 1

	Financiële houdbaarheid	Personele houdbaarheid	Maatschappelijke houdbaarheid
Extra geld in zorg ten koste van andere posten	o	+	- (politiek)
Bezuinigen (minder geld)	+	-	- (kwaliteit)
Bezuinigen (minder aanspraken)	+	+	- (solidariteit)
Bezuinigen (meer eigen betalingen)	+	+	- (solidariteit)
Substitutie informeel/formeel	+	+	+
Slimme belastingen	+	o	+ (?)

ESB

goed zijn voor de financiële houdbaarheid, zijn schadelijk voor de maatschappelijke houdbaarheid. De zorgen over de maatschappelijke houdbaarheid kunnen erin resulteren dat de financiële houdbaarheid weer in het geding komt. Zo waren de extra middelen voor de verpleeghuiszorg die beschikbaar kwamen na een initiatief van Hugo Borst en Carin Gaemers een gevolg van het gebrek aan draagvlak voor het beleid. Zij hebben tot aanzienlijke extra uitgaven geleid die de directe baten van de bezuinigingen op de betaalbaarheid tenietdeden (CBS, 2020).

Maar bij twee typen maatregelen in tabel 1 is er een win-winsituatie mogelijk. Een vervanging van de formele door de informele zorg kan, mits goed georganiseerd, kostenbesparend werken, kan de arbeidsmarktkrapte in de formele zorg verlichten en kan rekenen op maatschappelijk steun. En financiering van de ouderenzorg via slimme belastingen kan de financiële houdbaarheid verbeteren en hebben een maatschappelijk draagvlak, terwijl ze de personele houdbaarheid niet verslechteren.

Denkrichting 1: Ouderen voor ouderen

Informele zorg kan de formele zorg vervangen door ouderen die fit zijn te vragen om *zorgsenior* te worden. Met name voor een laag niveau van zorg – zoals eten bereiden, boodschappen doen, aandacht geven, activiteiten regelen of huishoudelijke taken op zich nemen – kan de formele zorg voor een groot deel worden gesubstitueerd door informele zorg (Bonsang, 2009). Maar ook voor ouderen met zwaardere zorg kan de hulp van informele zorg zeer welkom zijn.

Rond de pensioengerechtigde leeftijd is er op de arbeidsmarkt veel onbenut potentieel dat deze zorg zou kunnen leveren. Uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat bijna driekwart van de groep 65- tot 75-jarigen geen mantelzorg geeft of ontvangt. Het gaat om potentieel zo'n kleine 1,5 miljoen mensen, en dat aantal stijgt elk jaar.

Voor veel mensen rond de pensioengerechtigde leeftijd kan informele zorg leveren interessant zijn. In het huidige systeem is het pensioen voor velen tot een soort *big bang* geworden. Tot een minuut voor twaalf werken ze zich in het zweet om de productiviteit te halen die bij het salaris past, en om twaalf uur gaat het licht helemaal uit. Aardig wat van hen zullen in staat en ook bereid zijn om een extra zakcentje bij te verdienen, dat heeft het pgb-dossier al aan-

getoond. Immers, bij de invoering van het pgb bleek dat er een onverwacht groot reservoir aan informele zorg beschikbaar kwam (SCP, 2011).

Ook wanneer we in staat zouden zijn om, door middel van technologie, een deel van het werk te vervangen met betrekking tot de zwaardere zorg, dan nog zou de hulp van informele zorg bij het geven van persoonlijke aandacht zeer welkom zijn.

Maar *zorgsenioren* komen er niet vanzelf. In de praktijk zijn er voor de inzet van informele zorg talloze obstakels, onder meer omdat het niet goed geregeld is hoe de samenwerking tussen professionele organisaties, vrijwilligers en mantelzorgers zou moeten verlopen. Het is bovendien van belang om de oplossing niet te laten onttaarden in een (substantiële) stijging van de zorgvraag, en daarmee van de uitgaven. Want dan zou het noch goed voor de arbeidsmarkt, noch goed voor de financiën zijn, zoals het pgb-dossier heeft laten zien (SCP, 2011).

Het is daarom zaak om de *governance* van informele zorg een stuk scherper te krijgen. Met die governance moet nodig worden geëxperimenteerd, maar de elementen zijn goed benoembaar. Als eerste moeten er voldoende middelen beschikbaar komen om de zorgsenioren te vergoeden. Voor de zorgsenioren zelf zal dat ook financieel aantrekkelijk zijn. Of je nu de ouderen in loondienst neemt of inhurt als zzp'er, veel belasting zullen ze niet hoeven te betalen. Zo is de eerste belastingenschijf voor AOW'ers slechts 19,2 procent (2021: 19,20 procent tot 35.942 euro).

Als tweede moeten de zorgsenioren een korte opleiding krijgen.

Als derde moet er goed gedefinieerd worden welke activiteiten de zorgouderen wel en (vooral ook) niet kunnen doen. Zorgkantoren en gemeenten slaan de handen ineen om er ook daadwerkelijk op toe te zien dat de formele zorg voor dat deel waarbij er substitutie mogelijk is, afgeschaald wordt – anders levert het onvoldoende op voor de houdbaarheid in zowel personele als financiële zin. Hiervoor zijn er heldere afspraken nodig over hoe professionals zich dienen te verhouden tot dit initiatief.

En als vierde zal er een duidelijk gecommuniceerd loket moeten komen waar ouderen die zich willen inzetten, terecht kunnen. En ook om te verhinderen dat er een teveel aan vrijheid-blijheid ontstaat (hetgeen bij de inzet van vrijwilligers een reëel risico kan zijn (Canoy, 2018)), is een professionele organisatie nodig die zich als werkgever ontpopt en de ouderen die zich inzetten kan begeleiden en evalueren.

De inzet van zorgsenioren kent vooral winnaars. Een aanzienlijk (en stijgend) arbeidspotentieel zal geheel op vrijwillige basis benut kunnen worden en gaat er daarbij financieel en anderszins op vooruit, bijvoorbeeld via de meer geleidelijke transitie naar het pensioen toe.

Hoeveel levert dit 'ouderen-voor-ouderen'-plan financieel op? Er wordt in de ouderenzorg ruim zestien miljard euro uitgegeven aan zorgpersoneel (Intrakoop, 2022). Als vijf procent van de huidige personeelskosten gesubstitueerd kan worden door zorgsenioren, die de helft kosten van het reguliere personeel, dan is dat een besparing van 400 miljoen euro per jaar.

Het RIVM raamt echter dat de kosten voor de hele ouderenzorg zich in 2060 in de richting van 70 miljard

euro zullen stijgen, wat een jaarlijkse toename betekent van gemiddeld 1,25 miljard euro. Voor de financiële en maatschappelijke houdbaarheid van de zorg moet er dus nog een extra stap gezet worden.

Denkrichting 2: Belast de woningprijsstijging

Veel vormen van bezuinigingen werken averechts op de andere domeinen van houdbaarheid, maar er zijn ook intelligente manieren van belastingen die de solidariteit niet aantasten. Vooral op het gebied van vermogens, want veel kapitaal is door de stijging van de huizenprijzen als *manna* uit de hemel komen vallen. En ouderen profiteren bovenmatig van deze woningwaardestijging.

De omvang van deze vermogenswinst op woningen is enorm. De gemiddelde verkoopprijs van een huis is de afgelopen 27 jaar volgens het CBS met gemiddeld 6 procent per jaar gestegen, oftewel met 450 procent. Er waren in 2021 zo'n 4,5 miljoen koopwoningen. Bij een gelijkblijvend aantal koopwoningen betreft het in deze periode een vermogensstijging van 1.400 miljard euro. Er is in Nederland vrijwel geen huiseigenaar te vinden die, over een heel leven gemeten, niet van deze stijging profiteert.

Uit praktische en ethische overwegingen is het meest logische moment om de vermogenswinst te belasten wanneer het kapitaal liquide wordt, dus bij de verkoop van de woning. Het alternatief, een jaarlijkse belasting, benadeelt mensen die dergelijke liquide middelen niet hebben.

In 2021 steeg de totale waarde volgens het CBS van de verkochte huizen van 67,3 miljard euro naar 78,8 miljard euro. Belast je vervolgens tien procent van de waardeverhoging, dan haal je 1,15 miljard euro op. Huiseigenaren mogen dus in dit plan nog steeds negentig procent van deze onverdiende waardeverhoging behouden.

Door de groep te belasten die profiteert, wordt het maatschappelijk draagvlak voor de ouderenzorg vergroot. Als je ruim een miljard met de inkomstenbelasting zou moeten ophalen, dan is er een verhoging van het lage tarief van de inkomstenbelasting nodig van 0,4 procentpunt, volgens de CPB-spoorboekjes (CPB, 2020). In het licht van de vergrijping wil je echter juist de belasting op arbeid verlagen. Daarnaast geldt dat, bij het extra belasten van inkomsten uit arbeid, de verstoring van de economie groter zal zijn dan bij het belasten van onverdiende vermogenswinsten. Ook is een belasting van vermogenswinsten intergenerationeel eerlijker dan een belasting op arbeid. Ouderen hebben bovenmatig veel bezit en juist weinig arbeidsinkomen.

Vanzelfsprekend is een vermogensbelasting ook te benutten voor andere doeleinden dan de ouderenzorg; deze belastingen zijn immers niet 'geoormerkt'. Evenwel is ouderenzorg een van de weinige posten in de begroting waarbij het echt nodig is om iets te doen aan de inkomsten van de overheid. En ouderen profiteren dan ook bij uitstek van de gevolgen, omdat het voorzieningenniveau op peil gehouden kan worden.

Tot slot is er nog een 'gelegenheidsargument'. Recent concludeerde de Hoge Raad dat de fictieve vermogensrendementsheffing in box 3 in de huidige vorm niet kan blijven bestaan. Hierdoor is er nu het politieke momentum voor een hervorming van belasting op vermogens of vermogenswinsten. Er zijn al talloze publicaties die ideeën

voor een verbetering van het belastingen aandragen (Jacobs, 2021), dus het kabinet kan direct aan de slag.

Conclusie

Ouderen zijn een machtig en groeiend electoraat, waar politici nauwelijks omheen kunnen. Nederland wordt wel eens een *gerontocratie* genoemd (Bovenberg, 2008). Met ouderen die op een enorm vermogen zitten, vele voorzieningen wensen, maar daar zelf onvoldoende aan bijdragen. Deze onbalans levert regelmatig frustratie op bij jongere generaties, die zelf grote moeite hebben om een huis te kopen en die de belastingen moeten ophoesten voor de zorgvoorzieningen.

Het is verstandig dat politici de mogelijkheden serieus gaan nemen om de ouderen zelf te laten bijdragen aan de houdbaarheid van de ouderenzorg. De houdbaarheid van de ouderenzorg – financieel, personeel en moreel – is in het geding. De kunst is om een oplossing te bedenken die de intergenerationele onbalans uit het systeem haalt. Het overleiden van de voorzieningen is juist in het belang van de ouderen zelf.

Onze oplossing om de ouderenzorg houdbaar te maken bestaat uit een tweeslag. Zet gepensioneerde ouderen in die nog productief kunnen zijn, met een beperkte vergoeding. En belast een klein deel van de gratis verkregen overwinst op huizen. Zo kunnen we alles blijven doen wat we vandaag ook doen, tot in de lengte der dagen, en wordt als bonus de vermogensongelijkheid kleiner.

De combinatie van 'ouderen-voor-ouderen' en de belasting op overwaarde is goed voor zowel de personele houdbaarheid (door substitutie) als voor de financiële houdbaarheid (door zowel substitutie als efficiënte belasting). Omdat de kwaliteit en solidariteit volledig overeind blijven en de belasting op overwaarde slechts tien procent hoeft te zijn om aan de financiële opgave te kunnen voldoen, verwachten we ook dat de plannen goed zullen scoren op het vlak van maatschappelijke houdbaarheid.

Literatuur

- Alzheimer Nederland (2021) *Factsheet cijfers en feiten over dementie*. Informatie op www.alzheimer-nederland.nl.
- Bonsang, E. (2009) Does informal care from children to their elderly parents substitute for formal care in Europe? *Journal of Health Economics*, 28(1), 143–154.
- Bovenberg, A.L. (2008) Grey new world: Europe on the road to gerontocracy? *CESifo Economic Studies*, 54(1), 55–72.
- Canoy, M. (2018) *Waarom het zo vaak fout gaat bij goede doelen*. Artikel op www.socialelvraagstukken.nl, 28 september.
- CBS (2020) *Zorguitgaven stegen in 2019 met 5,2 procent*. Te vinden op www.cbs.nl.
- CPB (2020) *Kansrijk belastingbeleid*. CPB Publicatie, april.
- Intrakoop (2022) *Factsheet Jaarverslagenanalyse Gezondheidszorg 2011–2020*. Te vinden op intrakoop.nl.
- Jacobs, B. (2021) Fundamental reform of taxes on capital income in the Netherlands. In: S. Cnossen en B. Jacobs (red.), *Tax by design for the Netherlands*. Oxford: Oxford University Press.
- Kruse F., P. Jeurissen, T. Abma et al. (2020) *Houdbare ouderenzorg: ervaringen en lessen uit andere landen*. WRR Working Paper, 42.
- Litwin, H. en C. Attias-Donfut (2009) The inter-relationship between formal and informal care: a study in France and Israel. *Ageing Society*, 29(1), 71–91.
- OESO (2021) *Health at a Glance 2021: OECD Indicators*. Parijs: OECD Publishing.
- RIVM (2020) *Toekomstverkenning zorguitgaven 2015–2060: kwantitatief vooronderzoek in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Deel 1: toekomstprojecties*. RIVM-rapport, 2020-0059.
- SCP (2011) *De opmars van het pgb*. SCP-publicatie, 17.
- Vektis (2020) *4% van alle 40-plussers heeft dementie in 2030*. Vektis Publicatie, 17 december.

Inflatie biedt unieke kans om energietransitie en ongelijkheid aan te pakken

De hoge inflatie van de laatste maanden ondermijnt de koopkracht van consumenten, en doet de roep om een renteverhoging toenemen. We moeten er echter voor waken dat het medicijn niet erger wordt dan de kwaal. Een gerichtere aanpak van de hoge inflatie is beter en helpt bovendien bij de oplossing van andere maatschappelijke problemen.

IN HET KORT

- Een renteverhoging maakt investeringen in de energietransitie minder aantrekkelijk, terwijl die juist nodig zijn.
- Nu massaal investeren in de energietransitie toomt de inflatie op termijn in en laat het loonaandeel in de economie toenemen.
- Een stevig concurrentiebeleid is nodig om te voorkomen dat bedrijven hun prijzen verhogen bovenop de energie-inflatie.

BAKOU MERTENS

Promovendus aan de Universiteit Gent

De hoge inflatie houdt in Nederland en in de rest van de wereld de gemoederen bezig. Veel economen en beleidsmensen maken zich hier zorgen over, en pleiten voor beleidsingrepen om deze prijsstijgingen de kop in te drukken (Van der Hout, 2022; Jongma, 2022; Stark et al., 2022; Vervenne, 2021).

Dat inflatie kwalijke gevolgen kan hebben wordt door niemand betwist, maar een renteverhoging is niet het enige noch het beste mogelijke antwoord op een inflatieopleving. We zouden ons moeten beseffen dat de economische wetenschap niet universeel is, maar contextueel. Er bestaat een waaier aan beleidsopties voor de omgang met de inflatie, de keuze voor het ene of het andere moet rationeel zijn, niet dogmatisch.

We moeten ons dus dringend de vraag stellen waarom inflatie ongewenst is, en wat de kosten en baten van de verschillende beleidsopties zijn om met inflatie om te gaan. Ten eerste moeten we breken met de mythe dat inflatie eenzijdig slecht en universeel schadelijk is, ongeacht iemands inkomens- en vermogenspositie. De effecten van inflatie zijn altijd dubbelzinnig en hebben een verschillende uitwerking al naar gelang iemand 'debiteur' dan wel 'crediteur' is.

Inflatie biedt dus niet alleen nadelen, maar ook kansen. In dit artikel betoog ik dat de huidige inflatieopleving ons een unieke kans biedt om de ongelijkheidskloof

te temperen en de klimaatdoelstellingen te behalen. De boodschap is daarom dat we inflatie niet moeten indammen via een botte, inefficiënte en ineffectieve renteverhoging, maar juist op het strategische gaspedaal moeten trappen om onze afhankelijkheid van (fossiele) energie ongedaan te maken, om de ongelijkheid aan te pakken, en om zo een stap dichterbij de richting van de klimaatneutraliteit te komen.

Inflatie en haar huidige karakteristieken

Inflatie betekent dat de prijzen stijgen, of meer bepaald dat een of andere index (HICP) toeneemt die de prijzen van verschillende goederen en diensten omvat. Cruciaal hierbij is dat die index sterk kan stijgen zonder dat er zich een algemene prijsverhoging voordoet. En dat is precies wat er nu aan de hand is.

In november zijn de prijzen voor energie en transport in Nederland met respectievelijk zestien en veertien procent gestegen, volgens cijfers van De Nederlandsche Bank. Dat is voelbaar bij de benzinepomp en bij de gasrekening van huishoudens en bedrijven. Deze prijsstijging van de energie sijpelt dan door in de prijzen van andere goederen en diensten, omdat de kosten van bedrijven toenemen. Dat blijkt in Nederland inderdaad het geval te zijn voor industriële goederen (Van der Heijden et al., 2022), maar de prijsstijgingen blijven voorlopig nog beperkt, ondanks de basiseffecten, en zijn ook toe te schrijven aan het sterke herstel van de vraag na de pandemie, wat aanzienlijke knelpunten in de internationale aanvoerketens tot gevolg heeft.

Tegelijkertijd zijn er steeds meer indicaties dat een aantal bedrijven erin slagen hun prijzen te verhogen bovenop de prijsstijgingen in energie en inputs (Dendooven, 2022; Reich, 2021; Van Hamme en Vervenne, 2022). Ze misbruiken dus de huidige, zeer geconcentreerde, opleving van de inflatie om hun winsten op te krikken, wat natuurlijk resulteert in verdere verspreiding van die inflatie. In de hele westerse wereld lijken de winstmarges al over de laatste decennia omhoog te kruipen (Eeckhout, 2021), maar vooral tijdens de coronacrisis en heel specifiek in 2021 blijken deze in onder andere Nederland en België flink te zijn verhoogd (figuur 1).

We hebben dus te maken met een zeer sterke prijsstijging van energie die langzaam doorsijpelt in andere sectoren van de economie, deels als een terechte afspiegeling van de toegenomen exogene energiekosten en aan herstel



gerelateerde inputkosten, maar eveneens als gevolg van het vermogen van bedrijven om hun winstmarges te verhogen.

Gevolgen hoge inflatie

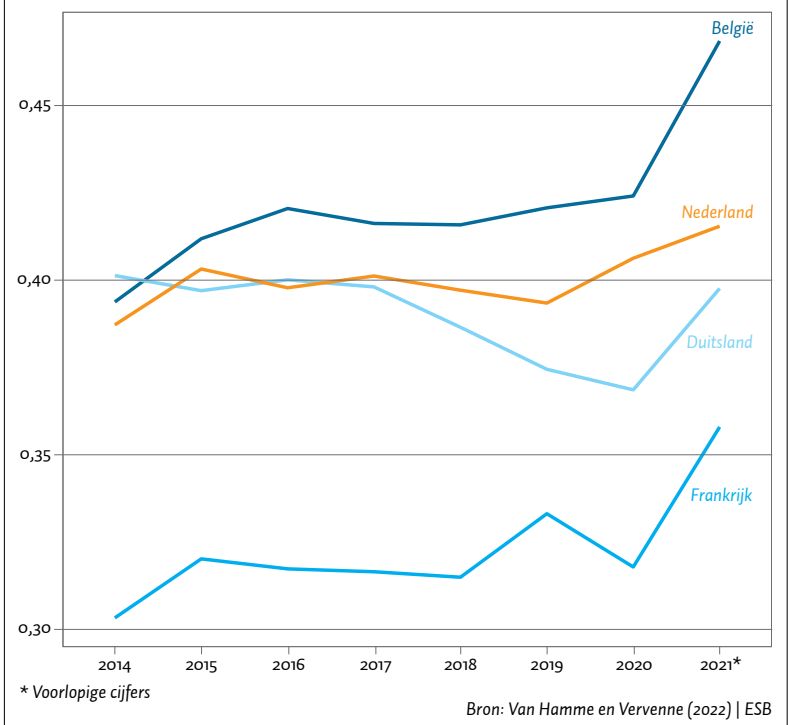
De inflatie is voor veel mensen pijnlijk. Terwijl de prijsindex stijgt, blijven de lonen achter (Erken en De Groot, 2022). En mensen moeten nu eenmaal hun huis verwarmen en zich verplaatsen. Bovendien treft de huidige inflatietoename juist die groep het hardst die het al moeilijk heeft. Juist de mensen met een laag of onstabiel inkomen leven vaker in slecht geïsoleerde huurwoningen en hebben al zeker geen toegang tot een zuinigere, laat staan een elektrische auto (Mulder et al., 2021). De huidige inflatietoename brengt dus menselijk leed met zich mee, en holt in het algemeen de koopkracht uit. Dat is een kwalijke zaak waartegen moet worden opgetreden (Sgaravatti et al., 2022), maar of een renteverhoging hier het beste antwoord op is, valt te betwijfelen.

Naast ondermijning van de koopkracht kan een hoge inflatie de concurrentiepositie van de exportsector ondermijnen. Dat kan zeker voor Nederland een gevaar vormen, gezien het belang van de export voor zijn kleine, open economie.

De huidige inflatietoename is echter een wereldwijd fenomeen, juist doordat het voornamelijk gaat om de energieprijzen, en om een verstoring van de aanvoerketens door de pandemie. Over de concurrentiepositie moeten we ons nu dus niet al te veel zorgen maken. Onze belangrijkste handelspartners kennen een gelijkaardige of zelfs hogere inflatiegraad, waardoor onze concurrentiepositie niet onder druk komt te staan. Bovendien zou een renteverhoging de euro juist versterken, wat onze concurrentiepositie zou verzwakken.

Een ander vervelend aspect van inflatie is dat spaargeld in rook lijkt op te gaan. Wie spaart verliest, dat is een feit.

Ontwikkeling winstmarges van niet-financiële bedrijven **FIGUUR 1**

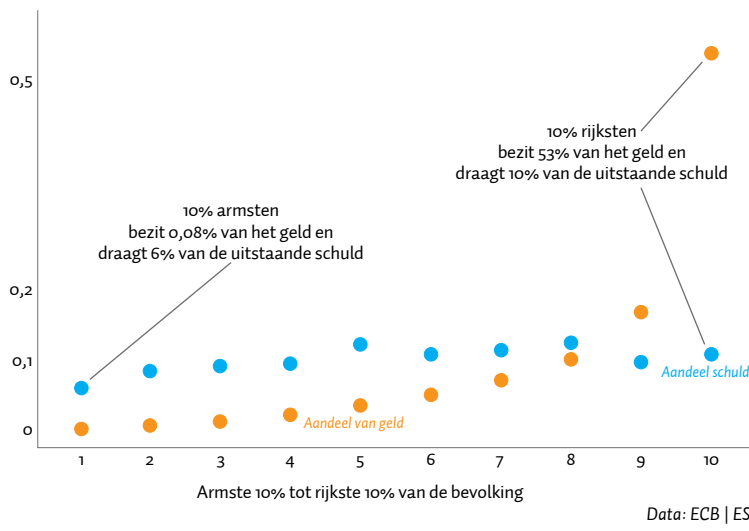


Maar er is ook een positieve kant die vaak over het hoofd wordt gezien: wie schulden heeft, ziet die reële schuldenlast wegsmelten. Om de reële impact van inflatie op de samenleving te bepalen is het dus belangrijk om te kijken naar de verdeling van zowel het spaargeld als de uitstaande schuld.

Figuur 2 geeft een indicatie van de verdeling van de liquide middelen (het geld op betaal- en spaarrekeningen)

Aandeel vermogen en schuld op betaal- en spaarrekeningen per vermogensdecil in Nederland

FIGUUR 2



en van de totale uitstaande schuld op basis van de beschikbare data uit de *Household Finance and Consumption Survey*. Dat spaargeld lijkt heel erg geconcentreerd aan de top van de vermogensverdeling, terwijl de schulden vooral bij de middenklasse zitten in de vorm van hypotheek.

Een inflatieopleving kan wat betreft vermogens dus macro-economisch herverdelend werken. Mensen met een flinke spaarpot verliezen wat, mensen met schulden winnen wat en voor mensen zonder een van beide verandert er niks. Wat betreft het effect op vermogens is er dus weinig reden tot zorg; de impliciete herverdeling zou zelfs welkom kunnen zijn.

Er zijn dus duidelijk een aantal maatschappelijke problemen aan inflatie verbonden, maar het voornaamste probleem lijkt toch de erosie van het inkomen te zijn, zeker voor die mensen die het al moeilijk hebben om de eindjes aan elkaar te knopen.

Renteverhogingen zijn bot en ineffectief

Economen die pleiten voor een kordate inflatieaanpak moeten dus worden afgerekend op het effect van hun anti-inflatoire beleidsmaatregel op het reële inkomen. Het enige antwoord op inflatie dat onze collectieve verbeelding echter lijkt te kunnen geven is een verhoging van de rente. Dat is namelijk wat wij economen in onze handboeken hebben geleerd, en het is politiek gemakkelijk, want de beslissing ligt niet in onze eigen handen maar in die van de centrale bank – een onafhankelijke instelling die dit precies als taak heeft.

Toch is het niet gemakkelijk om de inflatie te drukken via de rente. Er is geen magische link tussen een renteverhoging en het inflatiecijfer. In feite heeft de renteverhoging één voorname doelstelling: de economie vertragen. Enerzijds door de mensen zodanig te verarmen dat ze minder zullen gaan consumeren, en anderzijds door de investeringskosten voor bedrijven zo op te krikken dat de ontwikkeling van nieuwe producten of extra capaciteit bemoeilijkt wordt. Daarnaast noopt een hoge rente de overheid tot besparingen aangezien de rentelast op schuld zou toenemen, zeker in de zuidelijke lidstaten.

Het gebrek aan een directe link met de inflatie maakt een renteverhoging een uiterst bot, inefficiënt en ineffectief instrument. Het is bot omdat het instrument niet kan worden gericht op die sectoren waar de prijsverhogingen zich voordoen, maar inhakt op alle sectoren, ongeacht of die sector enige prijsstijging vertoond heeft. Het is inefficiënt aangezien de maatschappelijke kosten van hogere werkloosheid en lagere investeringen hoog zijn voor de beoogde baten van een lager inflatiecijfer. Het is bovendien ineffectief aangezien het naast de onderdrukking van de vraag ook het aanbod dreigt te verstikken, waardoor de inflatie minder zal afnemen dan men hoopt.

Renteverhoging ongewenst in huidige context

Om enige invloed te hebben op de inflatiecijfers moet de renteverhoging navenant zijn, in de zin dat we voldoende verarmen en desinvesteren zodat de vraag neerwaarts wordt gelijkgesteld aan het aanbod.

In de huidige context van klimaatverandering en ongelijkheid zadelt een forse renteverhoging ons bovendien op met bijkomende problemen. Ten eerste vereist de klimaatproblematiek massale investeringen op een schaal die niet meer is gezien sinds de Tweede Wereldoorlog, en dit door zowel de overheid (bijvoorbeeld groene infrastructuur of hernieuwbare energie), het bedrijfsleven (zoals vergroening productieketens), als de burger (bijvoorbeeld isolatie huizen). Het gros van deze investeringen moet gefinancierd worden door nieuwe schuld, waarvan de kostprijs ‘meeftiet’ met de rentevoet.

Het tweede grote maatschappelijke probleem waar we in Europa mee kampen is de ongelijkheid (Piketty, 2014). Rentevoeten verhogen om werkloosheid te creëren (en zo de arbeidsmarkt te laten ‘afkoelen’) zal deze ongelijkheid verdiepen, en dus de reële inkomens van mensen in precäre situaties schaden – net datgene waarvoor de renteverhoging ons moest behoeden.

Alternatieve aanbevelingen

Een forse renteverhoging lijkt dus meer kwaad dan goed te doen, en toch wordt deze beleidsmaatregel naar voren geschoven alsof het een evidentie is. In Europa lijken zij die geduld bepleiten nog in de meerderheid, maar steeds meer stemmen gaan op om hard op de monetaire rem te gaan staan, zoals Lex Hoogduin (Jongsma, 2022), ex-bestuurder bij de ECB Jürgen Stark (Stark et al., 2022), Pierre Wunsch, president van de Belgische Nationale Bank (Vervenne, 2021), en Johan Vanovervelt, voormalig Belgisch minister van Financiën (Van der Hout, 2022).

Dogmatiek is echter nooit een goede raadgever voor economisch beleid. Het argument voor een renteverhoging is altijd dat de koopkracht moet worden beschermd tegen de inflatie. Maar een renteverhoging zal diezelfde koopkracht nog harder treffen, zonder veel effect op het inflatiecijfer. Het medicijn riskeert dus erger te zijn dan de ziekte.

Er zijn gelukkig ook andere mogelijke antwoorden op deze specifieke inflatietoename. Zoals, ten eerste, afwachten. Geef het aanbod de tijd om zich aan te passen aan de vraag. Er zijn al indicaties dat het aanbod industriële inputs aan het verruimen is (Sandbu, 2021), wat de inflatie van

industriële goederen in de loop van dit en volgend jaar zal indammen. De markt (en het Aziatische industriële beleid) doet haar werk.

Ten tweede moet er geïnvesteerd worden in energie-efficiëntie. De prijs van fossiele energie is nu fors gestegen en door de graduele verhoging van de CO₂-prijs zal ze in de toekomst ook niet meer fors dalen (Blas, 2022). Om de huidige exogene energie-inflatie de kop in te drukken en in de toekomst een Europees en wereldwijd competitief voordeel te behalen moeten bedrijven nu massaal investeren om de energie-efficiëntie van hun productieproces te verhogen. Ook de overheid moet de handen uit de mouwen steken, want het beste wat ze kan doen om de inflatie op de middellange termijn in te tomen is om het aanbod hernieuwbare energie fors te verruimen, net zoals huishoudens de energie-efficiëntie van de eigen woning moeten opkrikken.

Ten derde zou het *reshoren* van cruciale productieprocessen (halfgeleiders, batterijen, en dergelijke) hoog op de agenda moeten staan aangezien het toekomstige prijs- en winstexplosies, te wijten aan moeizame aanvoerketens of geopolitieke spanningen, kan voorkomen. Ook dat vereist grote investeringen.

Het intomen van de energie-inflatie vereist dus op alle vlakken méér investeringen in (strategische) infrastructuur, en zeker niet minder (wat wordt bereikt door een renteverhoging). Inflatie kan in deze als een welkome bondgenoot fungeren, een hogere inflatie maakt dergelijke investeringen namelijk alleen maar aantrekkelijker, terwijl de lage rente ze betaalbaar houdt.

Koppel deze anti-inflatoire gerichte investeringen aan een fors concurrentiebeleid en je bekomt op de middellange termijn een deflatoire beleidsmix. En dat is net wat we willen. De forse investeringen in energie-efficiëntie, isolatie, hernieuwbare energie en dergelijke zullen op korte termijn de vraag nog sterker doen toenemen. Dit zet de economie in een hogere versnelling, en zal de inflatie op korte termijn opkrikken. Maar deze inflatie moeten we verwelkomen aangezien ze de vrucht zal zijn van een economie die uit haar voegen barst en blaakt van gezondheid, in tegenstelling tot de huidige inflatie die voornamelijk wordt bepaald door een aanbodschok. Werkloosheid zal laag zijn, en lonen zullen beginnen te stijgen: dat is de inflatie die we willen zien. Wanneer dan de energie-inflatie over een jaar of twee afneemt, dankzij deze investeringen, zullen de lonen een aantal jaren stijgen boven de inflatie.

De combinatie van dalende energieprijzen (en vooral -uitgaven) en stijgende lonen zou ons dan wel eens op het pad kunnen zetten naar de stabiele loongeleide inflatie, waar de Europese Centrale Bank al twee decennia naar op zoek is. Dit zal zorgen voor een welkome toename van het aandeel van de lonen in onze economie (Butler, 2019), en ons (terug) op weg brengen naar minder ongelijkheid en meer klimaatneutraliteit.

Conclusie

Door nu op de monetaire rem te gaan staan riskeren we enerzijds onze economie te verstikken en de menselijke ellende van de werkloosheid te vergroten, en anderzijds onze maatschappij onderworpen te houden aan de grillen van de wereldwijde fossiele energiemarkt. Als we nu mas-

saal investeren in de energietransitie, kan dat de inflatie op de middellange termijn intomen, het loonaandeel doen toenemen en de vereiste energiebesparende investeringen in het bedrijfsleven stimuleren.

De huidige inflatieopleving biedt ons dus een unieke mogelijkheid om de ongelijkheidskloof te dichten en geeft ons misschien zelfs een kans om de vereiste klimaatdoelstellingen te halen. We moeten de inflatie dus niet indammen met een botte, inefficiënte en ineffectieve renteverhoging, maar juist op het strategische gaspedaal trappen om onze afhankelijkheid van (fossiele) energie weg te werken, ongelijkheid aan te pakken en om een stap dichterbij te komen in de richting van de klimaatneutraliteit.

Literatuur

- Blas, J. (2022) *Greenflation is very real, and sorry, it's not transitory*. Bloomberg, 10 januari.
- Butler, B. (2019) *Arbeidsinkomensquote ook laatste twee decennia gedaald*. Statistiek te vinden op www.esb.nu.
- Jongsma, M. (2022) *Inflatie wordt breder en daarmee hardnekkiger*. *Het Financieel Dagblad*, 7 januari.
- Dendooven, P. (2022) *Supermarkt als vakkbond van de consument*. *De Standaard*, 2 februari.
- Eeckhout, J. (2021) *The profit paradox: how thriving firms threaten the future of work*. Princeton: Princeton University Press.
- Erken, H. en E. de Groot (2022) *Hoge inflatie leidt niet tot sterke loon-prijsspiraal*. *ESB*, 107(4805), 14–17.
- Hamme, K. van, en W. Vervenne (2022) *Belgische bedrijven halen hoogste winstmarges ooit*. *De Tijd*, 3 februari.
- Heijden, M. van der, M. Hoeberichts, W. Rutgers en G. Ascari (2022) *Inflatie sinds augustus hoger over een breed front*. *ESB*, 107(4805), 12–13.
- Hout, B. van der (2022) *ECB-rente veel te laag om inflatie af te remmen*. *De Tijd*, 2 februari.
- Mulder, P., F. Dalla Longa en K. Straver (2021) *De feiten over energiearmoede in Nederland: inzicht op nationaal en lokaal niveau*. TNO-rapport, 2021 P11678.
- Piketty, T. (2014) *Kapitaal in de 21ste eeuw*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Reich, R. (2021) *We need to talk about the real reason behind US inflation*. *The Guardian*, 11 november.
- Sandhu, M. (2021) *Shortages, what shortages? Global markets are delivering*. *Financial Times*, 14 december.
- Sgaravatti, G., S. Tagliapietra en G. Zachmann (2022) *National policies to shield consumers from rising energy prices*. Bruegel Datasets, 13 januari.
- Stark, J., T. Mayer en G. Schnabl (2022) *The ECB's existential dilemma*. Artikel op www.project-syndicate.org, 19 januari.
- Vervenne, W. (2021) *Pierre Wunsch: 'ECB lijkt inflatiegevaar te onderschatten'*. *De Tijd*, 17 december.

Partners van langdurig zieken zijn meer gaan werken door invoering WIA

De Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen was het sluitstuk van een reeks ingrijpende hervormingen van het Nederlandse arbeidsongeschiktheidsstelsel. De wet heeft ertoe geleid dat er veel minder arbeidsongeschiktheidsuitkeringen worden toegekend. Om het inkomensverlies te compenseren, zijn zowel langdurig zieken als hun partners meer gaan werken.

IN HET KORT

- Zowel langdurig zieken als hun gezonde partners gaan meer werken in reactie op inkomensverlies door ziekte.
- Bij vaste contracten komt de extra arbeidsdeelname van de langdurig zieke zelf, die sneller weer aan het werk gaat.
- Bij tijdelijke contracten en werklozen komt de extra arbeidsdeelname van hun partners.

JAN-MAARTEN VAN SONSBEEK

Programmaleider bij het Centraal Planbureau

MARIO BERNASCONI

Onderzoeker aan Tilburg University

TUNGA KANTARCI

Onderzoeker aan Tilburg University

ARTHUR VAN SOEST

Hoogleraar aan Tilburg University

Dit artikel is gebaseerd op Van Soest et al. (2021)

In 2006 werd de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) geïntroduceerd als opvolger van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). Nederland kende indertijd een van de hoogste arbeidsongeschiktheidspercentages ter wereld. Rond de eeuwwisseling werden er jaarlijks omstreeks 100.000 nieuwe WAO-uitkeringen toegekend.

De WIA was het sluitstuk van een reeks ingrijpende hervormingen die ingezet werden om het overmatige gebruik van de WAO te beteugelen. Al vanaf 2002 begon de WAO-instroom aanzienlijk te dalen onder invloed van de financiële prikkels voor werkgevers en de Wet verbetering poortwachter (Wvp). Zo werden werkgevers financieel verantwoordelijk voor de kosten van het eerste jaar ziekte, en van de eerste vijf jaren arbeidsongeschiktheid. Kernelementen die de WIA hieraan toevoegde waren de verlenging van de loondoorbetaling bij ziekte van één naar twee jaar, de striktere toelatingscriteria voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering, en een verdeling van de toegelaten arbeidsongeschikten over een aparte, genereuze regeling voor de duurzaam volledig arbeidsongeschikten (IVA), en een regeling met een sterke werkprikkel voor de gedeeltelijk en tijdelijk volledig arbeidsongeschikten (WGA). Na invoering van de WIA was de jaarlijkse instroom gedaald tot rond de 30.000, een derde van het niveau van vijf jaar

daarvoor (Van Sonsbeek en Gradus, 2013).

In eerder onderzoek van Van Sonsbeek et al. (2019) werd er aangetoond dat de daling van het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zich voor ongeveer een derde vertaalde in een stijging van het aantal werkenden – en voor nog eens een derde in een stijging van het aantal andere uitkeringen, zoals de WW. Zowel in termen van de beperking van het aantal uitkeringen als van de toename van de arbeidsdeelname was de WIA dus een effectieve hervorming. Het resterende deel van de daling van het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen betrof mensen die niet gingen werken, en ook geen recht hadden op een andere uitkering. Bij deze mensen zorgde de overgang naar de WIA dus voor een sterk inkomensverlies.

Een inkomensverlies is minder problematisch wanneer de partner van de langdurig zieke het deels compenseert door extra te gaan werken. De meeste studies die deze zogenoemde *added worker effect*-hypothese onderzochten, vonden nauwelijks of geen effect. Tegelijkertijd zijn er meer recent ook de nodige aanwijzingen die de hypothese bevestigen (zoals Autor et al., 2019).

Voor Nederland is in twee eerdere studies het effect geanalyseerd van de arbeidsongeschiktheidshervormingen op de arbeidsdeelname van partners. Borghans et al. (2014) vonden bij de herbeoordelingen van WAO'ers medio jaren negentig geen significante verandering in de verdiensten van de partners. Garcia-Mandicó et al. (2021) vonden daarentegen bij de herbeoordelingen van WAO'ers tien jaar later een significante toename van de verdiensten van de mannelijke partners van herbeoordeelde vrouwen.

Deze eerdere onderzoeken betroffen allebei de herbeoordelingen van jongere arbeidsongeschikten die al tamelijk lang een uitkering hadden. In dit artikel onderzoeken we de effecten van de veranderde regels voor alle langdurig zieken. Wat is hiervan het effect op de arbeidsparticipatie van zowel langdurig zieken als van hun gezonde partners?

Data en methode

We vergelijken twee groepen langdurig zieken: degenen die net voor, en degenen die net na de invoering van de WIA hun eerste ziektedag hadden. De daarvoor relevante datum is 1 januari 2004. Wie voor die datum ziek werd, viel onder het oude regime en kon *na één jaar ziekte* in de WAO komen. En wie na die datum ziek werd, viel onder het nieuwe regime en kon *na twee jaar ziekte* in de WIA komen.

We gebruiken een databestand van UWV van langdurig zieken met een eerste ziektedatum in respectievelijk het laatste kwartaal van 2003 en het eerste kwartaal van 2004. Werkgevers waren sinds de invoering van de Wet verbetering poortwachter verplicht om hun zieke werknemers na dertien weken ziekte bij UWV te registreren. In totaal analyseren we de data van ruim 55.000 dertienweeks-zieken met een stabiele partnerrelatie, en van 29.000 dertienweeks-zieken zonder partner. We volgen deze langdurig zieken en hun partners gedurende tien jaar na hun eerste ziektedag, en hebben data over het gebruik van uitkeringen en betaald werk in deze periode.

Omdat de groepen dertienweeks-zieken van eind 2003 en begin 2004 sterk op elkaar lijken, en zo kort op elkaar volgen dat versturende factoren zoals conjunctuur nauwelijks een rol kunnen spelen, hebben we een quasi-experimentele onderzoeksopzet. Hierdoor kunnen de verschillen in uitkomsten tussen de groepen eenduidig worden verklaard door het gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregime. Door middel van een difference-in-differences-analyse schatten we het verschil in kans tussen de groep van eind 2003 en begin 2004 op een arbeidsongeschiktheidsuitkering, op arbeidsdeelname, en op het ontvangen van een andere uitkering zoals WW of bijstand. Dit doen we zowel voor de zieke zelf als voor de partner.

We gebruiken hiervoor lineaire kansmodellen waarbij, afhankelijk van de uitkomst die we beschouwen, de afhankelijke variabele de waarde 1 heeft als de langdurig zieke of de partner betaald werk verricht, een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt of een werkloosheidsuitkering krijgt, en 0 als dat niet het geval is. De resultaten kunnen gezien worden als de voorspelde kans op arbeidsdeelname of de ontvangst van een uitkering. De coëfficiënten van de variabelen zijn het geschatte effect van de invoering van de WIA (het 'treatment effect'). De WAO-groep fungeert hierbij als controlegroep.

Resultaten

In tabel 1 presenteren we onze schattingen voor de langdurig zieken en hun partners. We vinden allereerst dat de instroom van langdurig zieken in de WIA lager is dan in de WAO. Het aandeel van de langdurig zieken dat in de WIA terecht komt ligt 3,2 procentpunt lager dan het aandeel dat in de WAO terecht kwam. Het instroompercentage van de WIA (5,9 procent) daalde hiermee circa 35 procent ten opzichte van de WAO (9,1 procent).

Een deel van de langdurig zieken compenseert de verminderde WIA-rechten door meer te werken of een WW-uitkering aan te vragen: de arbeidsdeelname en het aandeel WW-uitkeringen stijgen met elk 1,1 procentpunt. Voor het aandeel bijstandsuitkeringen werd er geen significante stijging gevonden.

Een verschil van 1,0 procent blijft onverklaard: de groep 'langdurig zieken' die geen recht meer heeft op WIA, maar ook niet gaat werken of een beroep op een andere uitkering doet – kortom een groep die tussen wal en schip lijkt te vallen. Deze bevindingen zijn in lijn met Van Sonsbeek et al. (2019).

Bij de partners is er logischerwijze geen significant verschil in uitkeringsgebruik te zien, maar wel een stijging van

Effecten van de WIA-invoering op langdurig zieken en hun eventuele partner

TABEL 1

	Zieke met partner	Partner van zieke	Zieke zonder partner
Ontvangt WAO/WIA	-0,032***	-0,002	-0,037***
Doet betaald werk	0,011***	0,009***	0,015***
Ontvangt WW	0,011***	0,001	0,012***
N	55.106	55.106	29.156

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

Noot: Robuuste standaardfouten; alle specificaties controleren voor vaste individuele en maandeffecten

Bron: Van Soest et al. (2021) | ESB

de arbeidsdeelname met 0,9 procentpunt. Het totale effect op de arbeidsdeelname van de hervorming is dus tachtig procent groter als ook de reactie van de partners van de langdurig zieken wordt meegenomen. Ook valt het op dat de stijging van de arbeidsdeelname van de partners van 0,9 procentpunt, bijna even groot is als de omvang van de groep langdurig zieken die tussen wal en schip leek te vallen. Partners blijken dus een vrijwel even belangrijke rol te spelen in het opvangen van het inkomensverlies door de WIA-hervorming als de toename van de arbeidsparticipatie en uitkeringssubstitutie.

We vergelijken in deze tabel ook de schattingen van langdurig zieken met en zonder partner. Hierbij valt op dat de toename van de arbeidsdeelname van de alleenstaanden met 1,5 procentpunt substantieel hoger is dan die van de samenwonenden, met 1,1 procentpunt. Dit ondersteunt de veronderstelling dat bij stellen de twee partners de last van het inkomensverlies van de zieke partner verdelen.

Deelanalyses

We hebben onze analyse herhaald voor verschillende groepen, ingedeeld naar geslacht, leeftijd en type arbeidscontract. Tussen mannelijke en vrouwelijke partners van de langdurig zieken bleek er geen significant verschil te bestaan: beide groepen gingen meer werken als reactie op het inkomensverlies van hun zieke partner. Daarin verschilt onze conclusie van die van Garcia-Mandicó et al. (2021), die een dergelijk effect alleen voor mannelijke partners aantreffen.

In tabel 2 presenteren we onze schattingen voor de langdurig zieken en hun partners naar leeftijd. Zowel bij de jongere langdurig zieken (< 45 jaar) als bij de 45- tot 54-jarigen vinden we een significante stijging van de arbeidsdeelname van zowel de langdurig zieke als de partner. Bij 55-plussers is echter noch de langdurig zieke, noch de partner in staat tot een significante verhoging van de arbeidsdeelname. Dit versterkt de eerdere conclusie uit Van Sonsbeek et al. (2019) dat oudere langdurig zieken een kwetsbare groep waren bij de WIA-hervorming, die minder goed in staat was het verlies aan uitkering te compenseren door te blijven werken. Ook hun – doorgaans ook oudere – partners blijken daar minder goed toe in staat.

In tabel 3 maken we een opdeling naar individuen die wanneer ze ziek worden een vast contract hebben, een tijdelijk contract hebben, of werkloos zijn. We zien hier zeer duidelijke verschillen tussen enerzijds de vaste contracten en anderzijds de tijdelijke contracten en de werklozen. Bij de langdurig zieken met een vast contract daalt het aandeel

Effecten van de invoering WIA op langdurig zieken en partner naar leeftijd op eerste ziektedag

TABEL 2

		Jonger dan 45	45-54 jaar	55 of ouder
Ontvangt WAO/WIA	Zieke	-0,026***	-0,042***	-0,036***
	Partner	-0,002	0,000	-0,008
Doet betaald werk	Zieke	0,009**	0,018***	0,011
	Partner	0,007*	0,015***	0,010
Ontvangt WW	Zieke	0,009***	0,009***	0,019***
	Partner	0,001	-0,000	-0,000
N		31.007	15.965	8.134

*/**/** Significant op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau.

Noot: Robuuste standaardfouten; alle specificaties controleren voor vaste individuele en maandeffecten

Bron: Van Soest et al. (2021) | ESB

Effecten van de invoering WIA op langdurig zieken en partner naar baanstatus op eerste ziektedag

TABEL 3

		Vaste baan	Tijdelijke baan	Werkloosheid
Ontvangt WAO/WIA	Zieke	-0,028***	-0,030***	-0,044***
	Partner	-0,001	-0,008	-0,002
Doet betaald werk	Zieke	0,022***	-0,011	-0,020***
	Partner	0,003	0,029***	0,022***
Ontvangt WW	Zieke	0,003***	0,014***	0,043***
	Partner	0,002**	-0,001	-0,004*
N		39.194	6.314	9.598

*/**/** Significant op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau.

Noot: Robuuste standaardfouten; alle specificaties controleren voor vaste individuele en maandeffecten

Bron: Van Soest et al. (2021) | ESB

arbeidsongeschiktheidsuitkeringen met 2,8 procentpunt, en stijgt de arbeidsdeelname met 2,2 procentpunt. Een ruime meerderheid van degenen met een vast contract blijft dus aan het werk, en compenseert zo zelf de verminderde WIA-rechten. Bij de partners van deze vaste contracten is er geen significante reactie te zien.

Bij de tijdelijke contracten is het beeld andersom. Het arbeidsongeschiktheidsaandeel daalt met drie procentpunt, maar de arbeidsdeelname van de langdurig zieken verandert niet significant. Blijkbaar ontbreekt het deze groep, van wie de band met de oude werkgever bij het einde van het contract verbroken wordt, aan een re-integratieperspectief. De partners van deze groep langdurig zieken reageren echter wel op het striktere WIA-regime. Zij verhogen hun arbeidsdeelname met 2,9 procentpunt, en compenseren zo voor een deel het inkomensverlies van hun zieke partners.

Bij de werklozen was het beeld nog somberder als alleen de langdurig zieken zelf in ogenschouw werden genomen. Hun arbeidsdeelname daalde juist als reactie op de strengere WIA. Ook hier zijn de partners belangrijk: zij verhogen hun arbeidsdeelname ongeveer net zo veel als die van hun zieke en werkloze partners daalt.

Conclusie

Bij hervormingen van de sociale zekerheid blijkt de partner in een huishouden een belangrijke rol te vervullen wat betreft het compenseren van inkomensverlies. Onze analyse van het effect van de WIA-hervorming laat zien dat bij

stellen van wie het recht op uitkering voor de langdurig zieke partner vervalt, het verlies aan uitkering voor ongeveer een derde wordt gecompenseerd door de hogere arbeidsdeelname van de gezonde partner. Door de rol van de partner mee te nemen, blijkt dat de participatie-effecten van de WIA dus aanzienlijk groter zijn dan wanneer er alleen naar de langdurig zieken zelf wordt gekeken.

Door de rol van de partner bij het opvangen van inkomensschokken mee te nemen, kunnen we tevens de kwetsbare groepen bij een hervorming zoals de WIA preciezer duiden. Uit deze analyse blijken in het bijzonder de alleenstaanden met een tijdelijk contract en de alleenstaande werklozen kwetsbaar: zij hebben moeite om te gaan werken of hun arbeidsdeelname te verhogen, en hebben bovendien geen partner om op terug te vallen. Dit is extra problematisch omdat flexwerken de kans op een relatie verkleint (Chkalova en Van Gaalen, 2017), en ook indirect bijdraagt aan een slechtere gezondheid via een hoger werkloosheidsrisico (Chkalova en Van Gaalen, 2020). Zo lijkt er een cumulatie van risico's plaats te vinden bij flexwerkers.

Ten slotte zijn de oudere werknemers over de hele lijn kwetsbaar. Zij blijken minder goed in staat om hun arbeidsdeelname te verhogen, en hun, doorgaans ook oudere, partner lukt dat evenmin. Ook dit is een belangrijk aandachtspunt, onder meer in het licht van de stijgende AOW-leeftijd. Bij de toekomstige hervormingen verdient dan ook een zorgvuldige analyse van de heterogeniteit van de effecten aanbeveling, waarbij er een breed perspectief wordt gehanteerd waarin ook de rol van de partners meegenomen wordt.

Literatuur

- Autor, D., A. Kostøl, M. Mogstad en B. Setzler (2019) Disability benefits, consumption insurance, and household labor supply. *The American Economic Review*, 109(7), 2613-2654.
- Borghans, L., A.C. Gielen en E.F.P. Luttmer (2014) Social support substitution and the earnings rebound: evidence from a regression discontinuity in disability insurance reform. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(4), 34-70.
- Chkalova, K. en R. van Gaalen (2017) *Flexibele arbeid en de gevolgen voor relaties en gezinsvorming*. CBS Eindrapportage.
- Chkalova, K. en R. van Gaalen (2020) *Arbeid, flexwerk en gezondheid: over de samenhang tussen (tijdelijk) werk en gezondheid*. CBS Rapport.
- García-Mandicó, S., P. García-Gómez, A. Gielen en O. O'Donnell (2021) *The impact of social insurance on spousal labor supply: evidence from cuts to disability benefits in the Netherlands*. Erasmus Universiteit Rotterdam, te verschijnen.
- Soest, A., J.-M. van Sonsbeek, M. Bernasconi en T. Kantarcı (2021) *How do spouses respond when disability benefits are lost?* Netspar Design paper 194.
- Sonsbeek, J.-M. van, en R.H.J.M. Gradus (2013) Estimating the effects of recent disability reforms in the Netherlands. *Oxford Economic Papers*, 65(4), 832-855.
- Sonsbeek, J.-M. van, T. Kantarcı en Y. Zhang (2019) WIA stimuleert arbeidsdeelname en inkomen meer dan WAO. ESB, 104(4772), 158-161.

Bas van Holst (1945–2022)

Een integere onderzoeker en een aimabele collega

Op 28 februari 2022 is Bas van Holst overleden. Hij was als ‘ruimtelijk econoom’ in de eerste helft van de jaren zeventig aan de Erasmus Universiteit afgestudeerd bij professor L. Klaassen. Na zijn afstuderen heeft Bas lang gewerkt bij het voormalige Nederlands Economisch Instituut (NEI), om later zijn eigen onderzoeksbureau *Doctorandus B* te beginnen. Hij was een gepassioneerd onderzoeker die vooral opviel door zijn capaciteit om niet-conventionele paden te bewandelen. Sinds 1977 publiceerde hij in *ESB* en *FD*.



Vanuit zijn eigen bureau heeft Bas van 1997 tot 2005 als projectleider Economie gewerkt bij het *Project Mainportontwikkeling Rotterdam* (Maasvlakte 2, natuurontwikkeling en verduurzaming bestaand Rotterdams havengebied) en het Vlaams-Nederlandse Project Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium (verdieping Schelde ten behoeve van diepstekende containerschepen). In deze rol hebben wij nauw met hem samengewerkt.

Beide infrastructurele projectorganisaties hadden tot doel om een maatschappelijk gedragen politiek besluit voor te bereiden over toekomstige, nog niet maatschappelijk breed erkende problemen. Bij de aanvang was er sprake van grote politieke en maatschappelijke tegenstellingen, mede doordat (bedrijfs)economische belangen op gespannen voet stonden met milieu-overwegingen.

Bas was in beide projecten de drijvende kracht achter een breed uitgevoerde maatschappelijke kosten-batenanalyse. Hij was de liaison tussen de projectorganisatie, het uitvoerende Centraal Planbureau en de verschillende verbonden maatschappelijke groeperingen. Deze diverse groeperingen werden onder leiding van Bas deelgenoot gemaakt van de onderscheiden stappen in het onderzoek. Zij kregen daarvoor als het ware een rol als mede-uitvoerder.

Twee eigenschappen van Bas bevorderden de uiteindelijke gemeenschappelijke acceptatie van de eindresultaten: Bas had een aanstekelijke charme, en hij stelde zich op als een ervaren en integere onderzoeker, die zich liet leiden door het primaat van onafhankelijke kennis en niet door mogelijk eigen voorkeuren. Afgelopen februari schreef hij dat hij daarbij genoot van “de ruimte en mogelijkheden mezelf te zijn, onafhankelijk. (...) Wel inhuur, maar geen huurling, (...) de mooiste jaren van mijn werkzame leven.”

Bij de start van het Scheldeproject filosofeerde Bas over het te verwachten resultaat van de maatschappelijke kosten-batenanalyse. Dat gaf een goed beeld van de helikoptervisie die hij had op zijn vakgebied. De redenering was dat de baten minder zouden zijn dan bij de Maasvlakte 2, maar de investeringen nog veel lager. Het project moest dus wel ‘goudgerand’ zijn, redeneerde hij. Na ruim een jaar uitvoering van de analyse bleek dat Bas het heel goed had gezien.

Er waren Nederlandse partijen die vonden dat het Vlaamse project voor Nederland niet zo relevant was. Maar Bas bedacht een list. Hij verdeelde de baten naar rato van de handelsstromen tussen Antwerpen en omliggende grote landsdelen. Hieruit bleek dat de baten voor een groot deel in het zuiden van Nederland zouden worden gerealiseerd. Dus discussie gesloten.

Bas was goed in staat om verschillende onderzoekswerelden te verbinden. Dit was het geval bij de maatschappelijke kosten-batenanalyse en de milieueffectrapportage van beide projecten. Bij het Westerschelde-project waren de procedures en werkwijze ook nog eens in beide landen verschillend. Voor Bas was dat een uitdaging die hij graag aanging.

Bas was niet iemand die zich liet beperken door politieke randvoorwaarden bij beide projecten. Bij de Maasvlakte was de toegestane maximumoppervlakte politiek beperkt; bij de Westerschelde gold dat voor de maximumverdieping. Bas schreef een artikel waarin hij stelde dat het ook mogelijk was geweest om de optimale oppervlakte, respectievelijk de optimale verdieping, te onderzoeken in het licht van de economische waarde van het project en van de natuur- en milieuwaarden. Niet iedereen was hier blij mee, maar Bas kleurde graag buiten de lijntjes.

Discussies werden door hem op het scherpst van de snede gevoerd. Dit leidde niet alleen tot een beter resultaat, maar versterkte – paradoxaal genoeg – ook de onderlinge vriendschap. Samenwerken met Bas was een groot genoegen.

HUUB VAN ZWAM

Gepensioneerd, voormalig directeur van het project *Mainportontwikkeling Rotterdam* en van het project *Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium*

HARRY VAN HUUT

Gepensioneerd, voormalig projectleider *Duurzaamheid Mainportontwikkeling Rotterdam* en *Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium*

Hoe de sancties tegen Rusland wel werkend te krijgen

Europa legt sancties op aan individuele Russen en sommige Russische bedrijven. Deze keuze draagt niet bij aan de beëindiging van de Russische oorlog tegen Oekraïne. Hoe moet het dan wel?

IN HET KORT

- Een werkend sanctiepakket bevat een energieboycot, een stop op de export van kapitaalgoederen of beknot het betalingsverkeer.
- Zo'n pakket moet per direct ingaan en streng gehandhaafd worden.

PETER VAN BERGEIJK
Hoogleraar aan de
Erasmus Universiteit
Rotterdam

Ongeschiedelijk reageerde de Europese Unie na de Russische inval in Oekraïne, op 24 februari dit jaar, met een enorme dadendrang bij het nemen van economische strafmaatregelen (figuur 1). In nog geen zes weken heeft de Europese Commissie nu al vijf sanctiepakketten afgekondigd (plus een paar tussentijdse verscherpingen). Echter, de schijn bedriegt.

Trage besluitvorming

In Europa ontbreekt tot nu toe de slagvaardigheid die er nodig is om te voorkomen dat sancties bij voorbaat tot mislukken gedoemd zijn. Het is ten eerste opmerkelijk dat het zo lang duurt om een juridisch raamwerk op te schalen dat al bestond sinds de annexatie van de Krim in 2014. Ter vergelijking: de sancties naar aanleiding van de Iraakse inval in Koeweit werden binnen vier dagen opgelegd. Zwitserland deed toen voor het eerst mee, de olieboycot was volledig en werd militair afgedwongen.

En snelheid is geboden, want wie langzaam is bij het invoeren van economische sancties geeft het doelwit de kans om de economie aan te passen en zich voor te bereiden (Dizaji en Van Bergeijk, 2013). Andere sanctienemers hebben in het afgelopen decennium bijgeleerd; zij stroomlijnden hun procedures en verscherpten het toezichtinstrumentarium – zie bijvoorbeeld Early (2021) voor de Verenigde Staten.

Strategie van escalatie werkt niet

Ten tweede wordt er, ter rechtvaardiging van deze traagheid van de Europese Unie, wel aangevoerd dat het belangrijk is om de mogelijkheid te hebben om sancties verder te laten escaleren. Empirisch onderzoek toont echter aan dat de

strategie van beginnen met lichte sancties en die steeds verder uitbreiden geen effect heeft op het gedrag van de door sancties getroffen partij (Bergeijk en Siddiquee, 2017).

Daarbij heeft de Europese Unie een geloofwaardigheidsprobleem bij het uitbreiden van de sancties. Het EU-sanctiepakket na de annexatie van de Krim was relatief licht, en klaarblijkelijk met de intentie ontworpen om zo weinig mogelijk schade aan het Europese bedrijfsleven te berokkenen.

Het is een economische wetmatigheid dat sancties die de sanctienemer niet raken, ook het sanctiedoelwit niet treffen. Het is bijvoorbeeld illustratief dat de Europese sancties uit 2014 de Russen een verlies van een miljard euro opleverden; terwijl de Russische tegensancties Europa het tienvoudige hebben gekost (Bélin en Hanousek, 2021). Toen de annexatie van de Krim voortduurde, zonder dat dit leidde tot een betekenisvolle verzwaaring van het EU-sanctiepakket, kalfde de geloofwaardigheid van de sanctie-escalatie steeds verder af.

Ook vergrootte Rusland het eigen weerstandsvermogen door minder afhankelijk van het buitenland te worden, waardoor de dreiging van sanctie-escalatie kleiner is geworden. De mogelijkheid van escalatie had in 2014 – toen de bilaterale handel tussen de EU en Rusland ruwweg een vijfde van het Russische bnp beliep – aanmerkelijk meer economisch gewicht dan voor de uitbraak van de oorlog met Oekraïne, toen dat nog maar veertien procent was. Ook op andere terreinen beperkten de Russen hun afhankelijkheid van het Westen, bijvoorbeeld doordat de Russische Centrale Bank het *System for Transfer of Financial Messages* (SPFS) ontwikkelde als alternatief voor SWIFT.

Intelligente sancties hebben nauwelijks effect

Ten derde is de focus op individuen en bedrijven eerder een last dan een sterk punt van de sanctiepraktijk van de Europese Unie. Het is een last omdat het veel moeilijker is om dergelijke microsancities te organiseren en te handhaven dan om macrosancities te treffen. Dergelijke gerichte sancties worden 'intelligent' (*smart*) genoemd omdat ze de beslissers en elite van het doelwit raken, en de bevolking ontzien, die dikwijls weinig van doen heeft met het conflict.

Brede economische sancties raken inderdaad mensen aan de onderkant van de maatschappij (Afsorgbor en Mahadevan, 2016), ondergraven de volksgezondheid en leiden tot hogere kindersterfte (Ha en Nam, 2022) – terwijl ze

ook nog kunnen leiden tot een verslechtering van de mensenrechtensituatie en tot meer politiek geweld (Peksen, 2021).

De intelligente sancties lijken die problemen te voorkomen, maar werken veel minder goed: negentig procent van de intelligente sancties mislukt, omdat het doelwit niet wordt beïnvloed (Biersteker en Hudáková, 2021). Intelligente sancties zijn vooral symboolsancties; maar op een slagveld maakt symboliek weinig indruk.

Werkende sancties

Hoe kan het beter? Sancties zijn nooit waterdicht – en dat hoeft ook niet om toch economisch effect te kunnen scoren. Er zijn drie grofmazige sanctiestrategieën, en het is voldoende om een van deze drie opties toe te passen.

Optie een: stel een hoog invoertarief op Russische energiedragers. Zo'n tarief drijft een wig tussen de prijs die de Russische leverancier ontvangt en de prijs die de Europese afnemers betalen. Dit wentelt de kosten van de hogere prijs deels af op de leverancier die zich in een bijna-monopoliepositie bevindt, en is een prikkel tot aanpassing via de markt (Gros, 2022); dit is bijna de variant die wordt doorgetrokken, maar het Centraal Planbureau (Meijerink et al., 2022) neemt de marktstructuur onvoldoende mee in de gravitatie-analyse.

Optie twee: beperk de hoeveelheid of stop met de invoer van energie uit Rusland. De controlelast is vergelijkenderwijs gering: levering van gas gebeurt via een beperkt aantal leidingen, en kolen en olie hebben een geologische vingerafdruk en zijn goed identificeerbaar, zoals is gebleken bij de olieboycot van Irak in 1990 (Van Bergeijk, 1991).

Optie drie: sluit Rusland volledig af van het SWIFT-systeem, à la de sancties tegen Iran in 2012. Dit heeft direct tot gevolg dat invoer en uitvoer stokken, omdat er niet meer kan worden afgetrokken.

Ieder van deze grofmazige sancties brengt omvangrijke kosten met zich mee voor Europa, al lijken de effecten beperkt te blijven tot een groeivertraging (Bachmann et al., 2021; Berben et al., 2022; Chepeliev et al., 2022). Een relevante vraag is bovendien of de substitutiemogelijkheden en handelsverlegging niet te somber zijn ingeschat door het Centraal Planbureau (Van Wijnbergen, 2022).

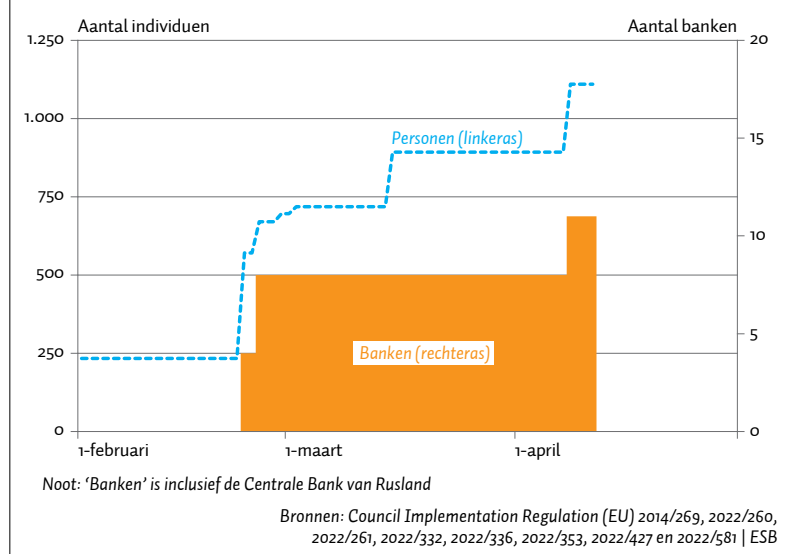
Private sancties

Ook als de Europese regeringsleiders niet in staat of bereid blijken een van deze opties te kiezen, blijft Rusland overigens kwetsbaar voor economische oorlogsvoering. Het land heeft nu al een zware recessie over zich afgeroepen, en consumenten en bedrijven kunnen deze economische druk verder opvoeren ook als officiële sancties niet toenemen. Zo levert de verwarming een graad in Europa lager een consumentenboycot van 10 miljard kubieke meter gas op (IEA, 2022). En vormen omvangrijke desinvesteringen van het internationale bedrijfsleven de opmaat naar schuldenproblemen; inmiddels blijft Rusland 'selectief' in gebreke omdat het aflossingen op de buitenlandse schuld niet meer in dollars kan voldoen, en zo terugvalt op betalingen in roebels (The New York Times, 2022).

Een dergelijke constellatie waarin de druk meer van private dan van officiële zijde komt, vertoont overeenkomsten met de anti-apartheidssancties in het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw (Van Bergeijk, 1986;

Gerichte EU-sancties in het Oekraïne-conflict

FIGUUR 1



2022). Een sanctieconstellatie waarvan overigens lang ten onrechte gedacht werd dat die niet tot het gewenste resultaat zou kunnen leiden.

Literatuur

- Afesorgbor, S.K. en R. Mahadevan (2016) The impact of economic sanctions on income inequality of target states. *World Development*, 83, 1–11.
- Bachmann, R., D. Baqaee, C. Bayer et al. (2022) What if Germany is cut off from Russian energy? Artikel op vox.eu.org, 25 maart.
- Bělín, M. en J. Hanousek (2021) Which sanctions matter? Analysis of the EU/Russian sanctions of 2014. *Journal of Comparative Economics*, 49(1), 244–257.
- Berben, R.-P., T. van den Berg, W. Bolt et al. (2022) *Economische gevolgen van de oorlog in Oekraïne*. DNB Analyse, 17 maart.
- Bergeijk, P.A.G. van (1986) Economische sancties: is Zuid Afrika onkwetsbaar? *ESB*, 71(3570), 828–833.
- Bergeijk, P.A.G. van (1991) *Handel, politiek & handelspolitiek*. Den Haag: Sdu.
- Bergeijk, P.A.G. van (2022) Sanctions against the Russian war on Ukraine: lessons from history and current prospects. *Journal of World Trade*, te verschijnen.
- Bergeijk, P.A.G. van, en M.S.H. Siddiquee (2017) Biased sanctions? Methodological change in economic sanctions reconsidered and its implications. *International Interactions*, 43(5), 879–893.
- Biersteker, T.J. en Z. Hudáková (2021) UN targeted sanctions: historical development and current challenges. In: P.A.G. van Bergeijk (red.), *Research handbook on economic sanctions*. Cheltenham: Edward Elgar, p. 107–124.
- Chepeliev, M., T. Hertel en D. van der Mensbrugge (2022) Cutting Russia's fossil fuel exports: short-term pain for long-term gain. Artikel op vox.eu.org, 9 maart.
- Dizaji, S.F. en P.A.G. van Bergeijk (2013) Potential early phase success and ultimate failure of economic sanctions: a VAR approach with an application to Iran. *Journal of Peace Research*, 50(6), p. 721–736.
- Early, B.R. (2021) Making sanctions work: promoting compliance, punishing violations, and discouraging sanctions busting. In: P.A.G. van Bergeijk (red.), *Research handbook on economic sanctions*. Cheltenham: Edward Elgar, p. 167–186.
- Gros, D. (2022) How to solve Europe's Russian gas conundrum with a tariff? Artikel op vox.eu.org, 30 maart.
- Ha, L.T. en P.X. Nam (2022) An investigation of relationship between global economic sanction and life expectancy: do financial and institutional system matter? *Development Studies Research*, 9(1), 48–66.
- IEA (2022) A 10-Point Plan to Reduce the European Union's Reliance on Russian Natural Gas IEA: Parijs.
- Meijerink, G., D. Freeman, R. Teulings en M. van 't Riet (2022) *Analyse van internationale handels-sancties tegen Rusland*. CPB Analyse, maart.
- Peksen, D. (2021) Economic sanctions and political stability and violence in target countries. In: P.A.G. van Bergeijk (red.), *Research handbook on economic sanctions*. Cheltenham: Edward Elgar, p. 187–201.
- The New York Times (2022) S&P Global places Russia in 'selective default'. *The New York Times*, 10 april.
- Wijnbergen, S. van (2022) Boycot van olie en gas uit Rusland is minder schadelijk dan CPB beweert. *De Volkskrant*, 30 maart.



Historische krapte op de oliemarkt

Een vat olie dat over een half jaar wordt geleverd is deze dagen aanzienlijk goedkoper dan een vat per direct. Dat geeft aan dat er op dit moment sprake is van een historische krapte op de oliemarkt.

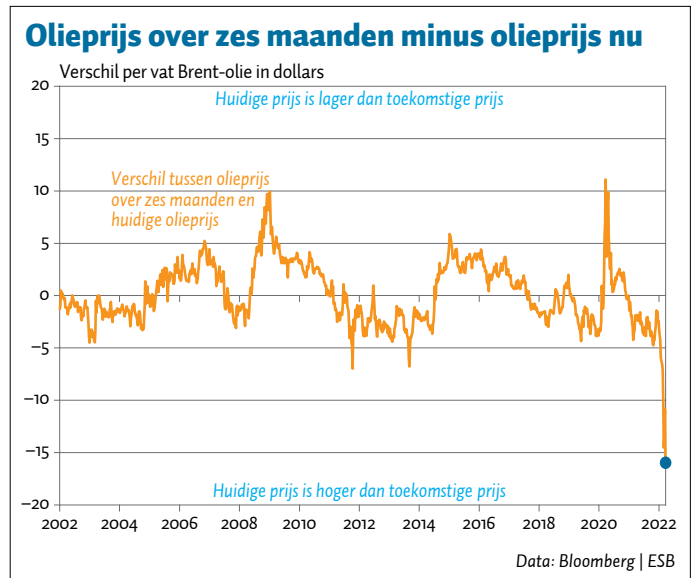
Het verschil tussen de huidige olieprijs en de prijs van een contract met een looptijd van zes maanden, was in absolute zin nog nooit zo groot (figuur). Een vat ruwe Brent-olie kostte in maart gemiddeld 112 dollar, terwijl het termijncontract over zes maanden 'slechts' 99 dollar bedraagt.

Deze termijnstructuur lijkt te suggereren dat de markt verwacht dat de olieprijs in de nabije toekomst daalt. De termijnstructuur van olieprijsen is echter geen zuivere indicator van prijsverwachtingen. Grondstoffen kunnen namelijk opgeslagen worden, en het aanhouden van een olievoorraad heeft voordelen voor grondstofgebruikers. Zo hoeft de productie niet stilgelegd te worden bij onderbreking van de aanvoer. Het nut van voorraden is groot bij een lager olieaanbod. De termijnstructuur zegt bij olie daarom vooral wat over de hoeveelheid voorraden en de (verwachte) krapte op de oliemarkt. Een termijnstructuur waarin de huidige olieprijs hoger is dan de toekomstige prijs duidt op een krappe oliemarkt.

De huidige krapte heeft diverse oorzaken. In de eerste plaats is er sprake van onzekerheid over de aanvoer van Russische olie als gevolg van de sancties. Ten tweede is het olieaanbod nog niet volledig hersteld van de productiedalingen tijdens de pandemie, in tegenstelling tot de vraag. Ten derde is er minder geïnvesteerd in de olieproductie, onder meer vanwege de pandemie en de verwachte transitie naar duurzame energiebronnen. Marktanalisten verwachten dat de olieprijs voorlopig hoog blijft, wat gevolgen heeft voor de inflatie. Zo bedroeg de inflatie in Nederland in

maart 2022 11,9 procent, waarvan 8,7 procentpunt voortkwam uit de energieprijzen. Indien de gemiddelde prijzen in de rest van het jaar op het niveau van maart blijven, komt de inflatie in 2022 gemiddeld uit op 9,1 procent. Dat ligt in de buurt van het extreme scenario in de recente ramingen van De Nederlandsche Bank.

• Kasper Goosen en Meilina Hoogland (DNB)



Opleiding van man en vrouw even belangrijk bij verhuizingen

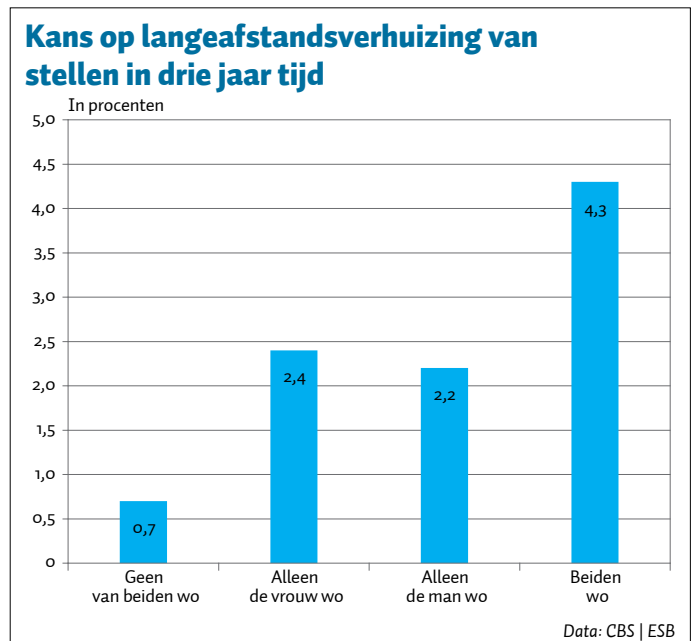
Traditioneel waren de arbeidsmarktkansen en studie van de mannelijke partner dominant bij de keuze van stellen om naar een andere regio te verhuizen. Inmiddels hebben de vrouwen de mannen echter ingehaald en weegt het opleidingsniveau van beide partners even zwaar.

Voor stellen bieden verhuizingen over langere afstand de mogelijkheid om het zoekgebied voor de ideale baan uit te breiden. Langeafstandsverhuizingen worden dan ook voornamelijk bepaald door studie en arbeidsmarktkansen.

We onderzoeken hoe het opleidingsniveau van de man en dat van de vrouw tegenwoordig worden gewogen in verhuisbeslissingen, door te kijken naar de verhuizingen van ruim 90.000 heterostellen tussen de 18 en 45 jaar uit de Enquête Beroepsbevolking 2006–2015, tot drie jaar na de interviewdatum.

De figuur laat zien dat hoogopgeleiden vaker over grote afstand verhuizen dan lageropgeleiden. Werk voor hoogopgeleiden is namelijk niet overal te vinden, maar concentreert zich in gebieden met veel kennisbanen. Stellen bij wie een van de partners hoogopgeleid is, verhuizen minder vaak.

Oudere studies vinden dat wanneer een van de partners hoogopgeleid is, stellen met een hoogopgeleide man vaker verhuizen dan die met een hoogopgeleide vrouw. Onze data laten echter zien dat het opleidingsniveau van de vrouw net zo belangrijk is als dat van de man: 2,4 procent van de stellen waar alleen de vrouw een universitair diploma heeft, verhuist, tegenover 2,2 procent van de stellen waar alleen de man een wo-diploma heeft. • Niels Kooiman en Marjolijn Das (CBS)



Nieuwbouwkoper woont groter, nieuwbouwhuurder woont kleiner

Om het woningtekort tegen te gaan, zet het huidige kabinet in op het versneld bouwen van circa 100.000 woningen per jaar. Als we voortbouwen zoals we de afgelopen tien jaar hebben gedaan, dan worden koopwoningen groter en huurwoningen kleiner. Zo wordt een al aanwezige ongelijkheid in kwaliteit tussen koop- en huurwoningen mogelijk nog groter.

De gemiddelde woonoppervlakte van de bestaande eengezinswoningen en appartementen in de koopsector was in januari 2021 respectievelijk

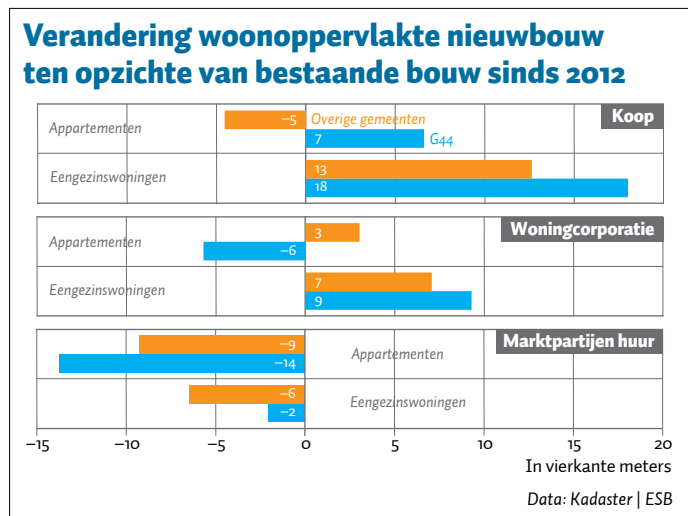
146 en 96 vierkante meter. In de huursector zijn de woningen gemiddeld kleiner: een bestaande eengezinswoning is ongeveer 127 vierkante meter, een appartement 76 vierkante meter.

Nieuwe eengezinswoningen in de koopsector – gebouwd vanaf 2012 tot en met januari 2021 – zijn beduidend ruimer dan die in de bestaande woningvoorraad – gebouwd vóór 2012. Opvallend is daarbij dat juist in de grote steden (G44), waar de ruimte schaars is, de grootste koopwoningen zijn bijgebouwd. Nieuwe koopwoningen zijn in de G44 gemiddeld achttien vierkante meter groter, versus dertien vierkante meter in de overige gemeenten (figuur).

Woningen in de huursector zijn sinds 2012 gemiddeld juist kleiner geworden. Van woningcorporaties zijn de nieuwe eengezinswoningen en appartementen buiten de steden weliswaar groter geworden, maar hun nieuwe appartementen in de grote steden zijn gemiddeld kleiner. Bovendien bouwen marktpartijen in de huursector kleinere eengezinswoningen en ook een stuk kleinere appartementen. Dat laatste komt waarschijnlijk doordat kleine appartementen de hoogste huuropbrengsten per vierkante meter opbrengen.

Het kan ook zijn dat de groeiende verschillen tussen koop en huur als gevolg van de marktwerking aansluiten bij de behoeften. Er komen bijvoorbeeld meer kleine huishoudens bij, die mogelijk vooral kleinere (huur)appartementen willen. De verschillen kunnen echter ook aanleiding zijn om rekening te houden met de ongelijkheid in woonkwaliteit bij de enorme bouwopgave van Nederland.

• **Hans Wisman en Lars Brugman** (Kadaster)



Technologie en vergrijzing bepalend voor stijging uitgaven zorg

De zorguitgaven stijgen de komende decennia sterk. In de ziekenhuiszorg komt dit vooral door de toenemende medische mogelijkheden; bij de ouderenzorg speelt de demografie een belangrijke rol. Tot 2040 groeien de uitgaven aan ziekenhuiszorg met gemiddeld 2,9 procent per jaar, en de uitgaven aan de ouderenzorg met gemiddeld 3,2 procent – een stuk sneller dan de verwachte economische groei (figuur).

Het RIVM laat in een interne decompositie van de groei voor het Ministerie van Financiën de onderliggende oorzaken van de toename in zorguitgaven zien voor de ziekenhuis- en ouderenzorg. Voor de ziekenhuiszorg komt het gros van de gemiddelde jaarlijkse groei voor rekening van toenemende medische mogelijkheden. Een bepalende factor hier is dat de

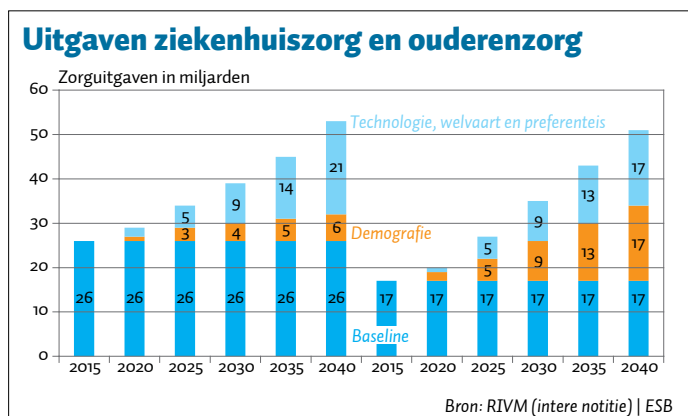
Zorgverzekeringswet voorschrijft zorg naar stand van de wetenschap en praktijk aan te bieden waardoor nieuwe behandelmethoden relatief makkelijk het pakket instromen. Als je dit zou vertalen van de zorg naar bijvoorbeeld het onderwijs, dan zou dit betekenen dat er automatisch geld vrijkomt voor iPads wanneer docenten dit effectief achten voor het beter opleiden van de Nederlandse bevolking.

Als we willen voorkomen dat de zorguitgaven op de langere termijn allesoverheersend worden, is het van belang om in de Zorgverzekeringswet explicieter af te wegen welke (nieuwe) behandelingen we willen opnemen in het verzekerde pakket.

Voor de ouderenzorg spelen juist demografische ontwikkelingen een belangrijke rol in de jaarlijkse groei van de uitgaven. Het aantal ouderen neemt de komende jaren sterk toe waardoor ook de zorgvraag stijgt. Technologie en welvaart spelen, in tegenstelling tot bij de ziekenhuiszorg, een veel beperktere rol in de uitgavengroei. De ouderenzorg bestaat voor een groot deel uit relatief betekenisvolle en simpele handelingen.

Het dempen van de zorgvraag lijkt daarmee de meest kansrijke optie om de kosten van de ouderenzorg op de langere termijn te beperken, ook omdat de Nederlandse uitgaven aan ouderenzorg ten opzichte van andere westerse landen nu al relatief hoog zijn. Hogere eigen betalingen kunnen hieraan bijdragen. Zo zou je net als in Ierland de grondslag van eigen betalingen uit kunnen breiden met de overwaarde van het eigen huis. Het is daarbij wel zaak dat de substitutie naar private zorginkoop beperkt blijft en huishoudens het financieel kunnen dragen.

• **Tim van der Valk en Jasper van Dijk** (MinFin)



‘We hopen iets toe te voegen aan functioneren democratie’

Begin april is het Instituut voor Publieke Economie (IPE) gestart. Het IPE is een onafhankelijke denktank die zich inzet voor beter economisch beleid, opgericht door Vinzenz Zieseemer, Jasper van Dijk en Albert-Jan Hummel. ESB sprak met Vinzenz Zieseemer over de beweegredenen voor de oprichting van de denktank, en welke doelen ze met het IPE voor ogen hebben.

Wat bracht jullie tot het plan om een denktank op te richten?

“De belangrijkste reden is een zichtbare behoefte in Nederland aan onafhankelijke economische analyse. Je ziet een hele hoop beleidsterreinen waarop beleid een beetje stuurloos voelt. Neem het begrotingsbeleid. We hebben eerst hard bezuinigd, en nu gaan wel heel veel geld uitgeven. Daar kan je van alles van vinden, maar het is in ieder geval niet heel consistent. Het is een voorbeeld van een beleidsterrein waarop je heel duidelijk ziet dat er een langetermijngedachte ontbreekt over hoe we dit nou moeten gaan doen.”

De kennis over hoe het beter kan lijkt vaak in het publieke debat wel aanwezig te zijn. Waar gaat het dan mis?

“Met het huidige systeem zien we eigenlijk twee problemen. Ten eerste is er binnen de ministeries sprake van een hectische werkomgeving, zo midden tussen de media en de politiek. Dat maakt het lastig om vooruit te kijken, om bezig te zijn met onderwerpen die pas over een jaar belangrijk worden – en dat heeft voor



VINZENZ ZIESEEMER

Medeoprichter van het Instituut voor Publieke Economie

een hele hoop beleidsterreinen gevolgd.

Over hervormingen kan je bijvoorbeeld een academisch idee hebben, en dat is een goed startpunt, maar vervolgens moet je dan wel doorpakken en kijken naar het *hoe dan*: hoe zouden we dit in de toekomst kunnen implementeren? Dat vergt focus en diepgang, en dat is iets wat het huidige systeem lastig voor elkaar krijgt.

Ten tweede, in Nederland worden praktisch alle analyses over beleid binnen de overheid gemaakt, dus door het systeem zelf. Sterker nog, misschien zijn wij wel de eerste onafhankelijke denktank in Nederland op het gebied van economie. Omdat het systeem zo gesloten is, merk je dat er informatie binnen de ministe-

ries blijft hangen, en dat niet alles in het debat belandt. Die geslotenheid geeft lobbyisten en belangengroepen ook de ruimte om de interne informatie te beïnvloeden. Dat zouden we het liefst willen doorbreken.”

Jasper en jij gaan dit fulltime doen. Was het een lastige keuze om hiervoor je baan op te zeggen?

“Valt wel mee. Ik had het goed naar mijn zin bij mijn vorige werkgever, het Ministerie van Financiën, maar ik had dit al langer in mijn hoofd. Ik zag dat probleem, en een denktank is de manier om er iets aan te doen. Dus toen ik die mogelijkheid kreeg, dankzij de sponsoring van het *Open Philanthropy Project*, ben ik er vol voor gegaan. We zijn nog in oprichting, maar we kunnen er nu in ieder geval fulltime mee aan de slag, en dat vind ik al ontzettend leuk.”

Waar willen jullie over vijf jaar staan?

“We willen een degelijke organisatie neerzetten, en een serieuze speler zijn in het beleidslandschap. We kunnen nu met een klein groepje aan de slag, dat betekent onvermijdelijk dat we selectief moeten zijn in de onderwerpen die we behandelen. Onze droom is om iets toe te kunnen voegen aan hoe onze democratie functioneert: dat je een instituut neerzet dat een gehoorde stem is over de gehele breedte van de economische onderwerpen, dat goede analyses kan leveren en de vrijheid heeft om zich in het debat te mengen.”

PIER DE VRIES

Redactiemedewerker

Colofon

Economisch Statistische Berichten (ESB) signaleert nieuwe ontwikkelingen in de economische wetenschap. Daarnaast worden in ESB economische inzichten toegepast om beleidsrelevante aanbevelingen te doen voor de overheid, maatschappelijke instellingen en bedrijven. Ook analyseert ESB de belangrijkste ontwikkelingen in de Nederlandse economie. Artikelen in ESB verschijnen op persoonlijke titel.

Redactie

Jasper Lukkezen (hoofdredacteur), Robert Kleinknecht, Yrla van de Ven, Elisa de Weerd, Gerben Jorritsma en Olivier Flinterman
Redactiemedewerkers:
Thijs Busschots en Pier de Vries
Tekstredactie: De Twee Hanen v.o.f.

Vormgeving: Jacques van Schie
Uitgever: Mariska van der Westen

Commissie van redactie

H.G. van Dissel (voorzitter), P.H.B.F. Franses, E. de Jong, H.J. de Jong, A. van Witteloostuijn, A.C. Meijdam, H.P. Møllgaard en J. Plantenga

Rechten

ESB is een uitgave van FD Mediagroep
De Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde is houder van de merknaam ESB
Afbeldingen: Roger Klaassen; Henriette Guest; ANP / Rob Engelaar; iStock / Lekkyjustdoit, Jaapz, Redlinevector, LSP1982, evgenyatamanenko, Instants, @canada.by.alexis, SolStock, vladans.

Publiceren

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

Abonneren

U kunt een abonnement online afsluiten op www.esb.nu/service/abonneren

Adverteren

Neem contact op met Thomas Timmermans, thomas.timmermans@fdmediagroep.nl of 020 592 8636w

Contact

Telefoon redactie: 020 592 87 77
Email redactie: redactie@esb.nu
Telefoon klantenservice: 0800 333 33 34
Email klantenservice: klantenservice@esb.nu
Postadres: Postbus 216, 1000 AE Amsterdam
Bezoekadres: Prins Bernhardplein 173, 1097 BL Amsterdam
Webadres: www.esb.nu
ISSN: 0013-0583

Verschijningsdata ESB:

19 mei, 16 jun., 14 jul., 25 aug., 15 sep., 20 okt., 17 nov., 22 dec.



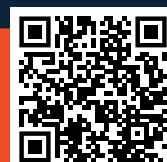
Key facts Compelling stories Fresh insights



A new, weekly newsletter to help you navigate
the fast developing world of impact investing.
In English. On a weekly basis. For free.

*impact*Investor

Interested? Scan the QR code and sign up



impact-investor.com





Meer dan 11.000 economen
ontvangen onze wekelijkse nieuwsbrief
www.esb.nu/aanmelden