



Migratie en integratie

**SINIŠA BOKŠIĆ, ARJEN VERWEIJ, MARK ROSCAM ABBING,
SANDRA MUILWIJK-VRIEND, CAREN TEMPELMAN, RODERIK PONDS,
MARTEN MIDDELDORP, GOVERT BIJWAARD, HANS SCHMEETS,
PASCAL BECKERS, LEX BORGHANS EN PAUL VAN SETERS**

DAARNAAST BIJDRAGEN VAN

**MARCEL DE HEIDE, ARJEN GOETHEER, EVGUENI POLIAKOV,
PAUL VAN GILS, ANITA SUIJKERBUIJK, JOHAN POLDER, MATTHIJS VAN DEN BERG,
JOOST BATS, TOM HUDEPOHL, MARK MINK, SEBASTIAAN POOL, HANS HOOGERVORST,
DIEDERIK VERZIJL, BAS WARMENHOVEN, BRAM VAN DIJK EN THOMAS DIRKMAAT**

Betere economische beleidsanalyse maken?



Erasmus Executive Program Beleidseconomie

Voor wie? Ervaren economen met belangstelling voor beleid.

Wat? Solide update van algemeen-economische kennis.

Waarom? Verbeter kwaliteit van economische beleidsanalyse.

Hoe? Toepassen theorie en empirie op actuele beleidsproblemen.

Wanneer? Start 20 september 2019, Aanmelden vóór 1 september.

Curriculum:

Basismodule welvaartsanalyse en beleidsevaluatie + minimaal 2 van de volgende 4 keuzemodules:

- *Macro-economie*
- *Openbare financiën*
- *Arbeidsmarkt*
- *Klimaat & energie*

Docenten:

Topeconomen uit binnen- en buitenland, met onder andere:

- *Klaas Knot*
- *Harry Garretsen*
- *Coen Teulings*
- *Pieter Gautier*
- *Rick van der Ploeg*
- *Bas Jacobs*
- *Robert Dur*
- *Reyer Gerlagh*

Ga voor meer informatie naar: www.esaa.nl/beleidseconomie

ESAA is een onderdeel van de Erasmus Universiteit Rotterdam

Erasmus University Rotterdam

Make it happen.



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

Call for papers

- Augustus: *Private schulden*
- September: *Pensioenakkoord*
Toekomst op de rails (dossier)
- Oktober: *Arbeidsproductiviteit*
- Daarna: *Sociaaleconomisch bestuur Nederland (dossier)*
Naar een duurzame landbouw (dossier)



Inhoud

Actueel 290

Uitgelicht 292

Migratie en integratie

Inleiding: Globalisering of een falende arbeidsmarkt

JASPER LUKKEZEN

294

De kloof wordt kleiner, behalve op de arbeidsmarkt

SINIŠA BOKŠIĆ, ARJEN VERWEIJ EN MARK ROSCAM ABBING

296

Achterstanden migranten op arbeidsmarkt zijn hardnekkig

SANDRA MUILWIJK-VRIEND, CAREN TEMPELMAN, RODERIK PONDS EN MARTEN MIDDELDORP

300

Retourmigratie en arbeidsmarktsucces beïnvloeden loongroei van migranten

GOVERT BIJWAARD

304

Migranten vertrekken eerder uit Nederland

HANS SCHEETS

308

Concentratie migranten verkleint kansen op arbeidsmarkt niet

PASCAL BECKERS EN LEX BORGHANS

312

Column: Integratie is werk voor de hele samenleving

PAUL VAN SETERS

315

Creatieve industrie belangrijker dan gangbare cijfers suggereren

MARCEL DE HEIDE, ARJEN GOETHEER EN EVGUENI POLIAKOV

316

Ook buiten preventieakkoord is veel gezondheidswinst te behalen tegen beperkte kosten

PAUL VAN GILS, ANITA SUIJKERBUIJK, JOHAN POLDER EN MATTHIJS VAN DEN BERG

320

Gerichte stimulering kredietverlening door Europese Centrale Bank is effectief

JOOST BATS EN TOM HUDEPOHL

323

Economisch herstel na bankencrisis gebaat bij snelle herkapitalisaties

MARK MINK EN SEBASTIAAN POOL

326

Europese Centrale Bank is verdwaald in economisch niemandsland

HANS HOOGERVORST

328

Gedraginsichten maken beleid voor bedrijven beter

DIEDERIK VERZIJL, BAS WARMENHOVEN, BRAM VAN DIJK EN THOMAS DIRKMAAT

332

Statistiek

334

Ceteris paribus

336





Actueel

Zie www.esb.nu/actueel voor meer informatie en actuele agenda. Organiseert u een publieksbijeenkomst voor economen? Laat het ons weten via redactie@esb.nu.

Juli

- 5 **Erasmus Conferentie** – *Data analytics summit*, o.a. Gerrit Schipper (Erasmus Universiteit Rotterdam)
- Pakhuis de Zwijger** – *Slavernij en de Nederlandse economie*, o.a. Ulbe Bosma (Vrije Universiteit Amsterdam)
- UNU-MERIT Research Seminar** – *Intellectual property rights protection and cross-border R&D investments by multinational enterprises*, Jinhyuck Park (UNU-MERIT)
- 9 **DNB Research Seminar** – *SVARs, the central bank balance sheet and the effects of unconventional monetary policy in the euro area*, Adam Elbourne (Centraal Planbureau)
- ERIM Research Seminar** – *Hot and emerging topics for research in organizational behaviour*, Neal Ashkanasy (University of Queensland)
- 10 **CPB Policy Seminar** – *Gebruik van data science bij economisch-beleidsanalyse*, o.a. Mark Kattenberg (Centraal Planbureau)
- 11 **Pakhuis de Zwijger** – *Green cities*, o.a. Daniel Raven-Ellison (London National Park City)

DATAKANSEN

De hoeveelheid data is enorm toegenomen, en de voorspeltechnieken om deze data te analyseren ontwikkelt zich snel. Welke mogelijkheden biedt data-analyse voor kennisinstellingen, zoals het Centraal Planbureau (CPB)? En wat betekent dit voor beleidsmakers? Om de mogelijkheden te verkennen heeft het CPB dit jaar een *data science*-team opgericht. Mark Kattenberg (CPB) werkt in dit team en vertelt over welke technieken het werk kunnen verbeteren. Jos de Groot (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat) zal ingaan op hoe het team Digitale Economie inspeelt op de kansen en uitdagingen van data-analyse. De toepassingen van data science zijn niet meer weg te denken, maar wat zal de toekomst ons brengen?

Promotie Fabian ten Kate



On taxes and taxpayers: understanding the heterogeneous effects of taxation
Rijksuniversiteit Groningen, 4 juli 2019

Al enige tijd leeft in de economische literatuur het besef dat de effecten van publiek beleid contextafhankelijk zijn. Zo kan beleid niet simpelweg van het ene naar het andere land worden gekopieerd, maar moet het op maat gemaakt worden. Voor fiscaal beleid is dit besef er in veel mindere mate. In dit proefschrift beargumenteer ik dat dit onterecht is, omdat belastingen in het algemeen heterogene effecten hebben. Het voornaamste voorbeeld hiervan is het belasten van kapitaal. In navolging van het bekende Chamley-Judd-resultaat, waarbij geen kapitaalbelasting optimaal is, overheerst onder economen het idee dat een dergelijke belasting onwenselijk is. Binnen deze literatuur zijn echter ook diverse theoretische uitzonderingen op dit resultaat bekend: zo kunnen belastingen op kapitaal de economische groei stimuleren wanneer de inkomsten gebruikt worden om bijvoor-

beeld hoge belastingen op arbeid te reduceren. Een mogelijkheid die echter nauwelijks erkend wordt, is dat dergelijke uitzonderingen in meer of mindere mate van toepassing kunnen zijn voor een specifiek land.

Aan de hand van een empirische analyse laat ik zien dat belastingen op kapitaal heterogene effecten hebben. Vooral in hoogontwikkelde landen is er een positief verband met economische groei. Landen die meer belasting op kapitaal heffen, groeien in het algemeen ook sneller. Voor minder-ontwikkelde landen is dit niet het geval. Hier is het verband negatief of insignificant. Dezelfde resultaten worden verkregen met diverse meet- en schatmethoden.

Uit theoretisch oogpunt is dit goed verklaarbaar. Wanneer in hoogontwikkelde landen technologische vooruitgang vooral het resultaat is van innovatie, kan een belasting op kapitaal de groei stimuleren, mits de inkomsten worden gebruikt om belastingen op arbeid te verlagen of op directe wijze innovatie promoten. In minder-ontwikkelde landen zal technologische vooruitgang eerder het resultaat zijn van de verbetering van reeds bestaande technologieën. Hierdoor zijn er geen compenserende effecten en is het onwenselijk om kapitaal te belasten.

Dergelijke heterogene effecten zijn geen unieke eigenschap van een belasting op kapitaal. De impact van fiscaal beleid is, zoals in dit proefschrift beschreven, in de regel sterk contextafhankelijk. Hierdoor kunnen algemene aanbevelingen over belastingbeleid misleidend zijn, zeker wanneer de mogelijke verscheidenheid van de effecten niet onderkend wordt.

Promoties

Tilburg University

Heroen Roose – *Heffingsmethoden, een valse dichotomie?* 21 juni



Victor van Pelt

– *A dynamic view of management accounting systems*, 25 juni



Miguel Sarmiento Paipilla – *Essays on banking, financial intermediation and financial markets*, 26 juni

Vrije Universiteit Amsterdam

Joseph Rath – *Heb geduld wanneer ondernemers en non-profitorganisaties willen gaan samenwerken voor een betere wereld*, 2 juli

Robert van Zanten – *Leiderschap van de Nederlandse captains of industry in kaart gebracht*, 5 juli

Benoemingen

Bart Dierynck is benoemd tot hoogleraar Management Accounting aan Tilburg University



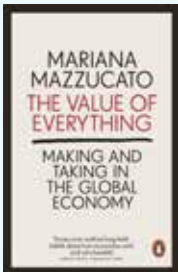
Personalia



Bas van Bavel (Universiteit Utrecht) heeft een NWO-Spinozaprijs gewonnen.

Leesvoer voor de zomer

De zomer is een ideale tijd om uit te rusten met een goed boek. Tips voor aan het strand, bij het zwembad, of gewoon in de eigen tuin.



Mariana Mazzucato –
THE VALUE OF EVERYTHING

Hoe bepalen we wat er waarde heeft in onze economie? Een kritische bespreking door Mariana Mazzucato. Meest genoemd door Esther-Mirjam Sent (KUN), Hans Stegeman (Triodos) en Robert Went (WRR), verleiden jaar in de boekentips van *de Telegraaf*.



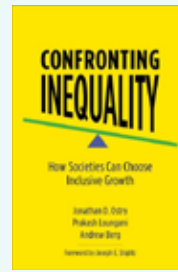
Sanne Blauw –
HET BESTVERKOCHTE BOEK OOI

Econometrist en correspondent Sanne Blauw beschrijft hoe cijfers ons kunnen helpen, maar ook kunnen mis- of verleiden. Wat zijn de denkfouten die hiermee gepaard gaan? En hoe gaan we hiermee om? Met nuttige leestips voor de liefhebber.



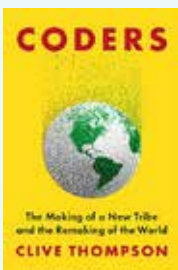
James Bloodworth –
HIRED

James Bloodworth ging undercover bij Amazon. Hij beschrijft de slechte arbeidsomstandigheden tijdens zijn tijd daar, waarin hij pakketjes inpakte. Hoe mensen als robots worden behandeld.



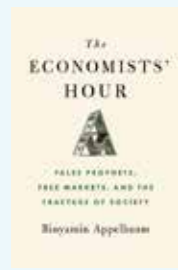
Jonathan Ostry, Prakash Loungani en Andrew Berg –
CONFRONTING INEQUALITY

Drie IMF-stafleden stellen dat overheden van landen het zelf grotendeels in de hand hebben hoeveel ongelijkheid ze willen accepteren. Waarom, en hoe zit dat? Met een voorwoord van Joseph Stiglitz.



Clive Thompson –
CODERS

Wat hebben codeurs en programmeurs en economen gemeen? Dat ze geobseedeerd worden door efficiëntie. In dit boek kijkt de auteur als antropoloog naar wat coders waarom doen, en wat voor mensen het zijn.



Binyamin Appelbaum –
THE ECONOMISTS' HOUR

Economen hadden niet altijd wat te zeggen in de politiek. Pas na de wederopbouw kregen economen steeds meer invloed op beleid. Binyamin Appelbaum beschrijft de manier waarop dit gebeurde.



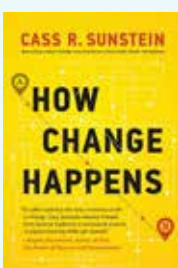
Oliver Bullough –
MONEYLAND

Hoewel het niet de meest populaire vakantiebestemmingen hoeven te zijn, zijn belastingparadijzen erg populair bij bedrijven. In *Moneyland* laat Oliver Bullough zien op welke manieren bedrijven de belastingdienst buiten de deur houden.



Marcel Canoy –
DE BANK VAN GOEDE BEDOELINGEN

Marcel Canoy kon twee jaar binnenkijken bij de Rabobank. Zonder voorwaarden mocht hij kijken wat er veranderd is sinds de crisis. De Rabobank heeft goede bedoelingen, en wil zich weer inzetten van maatschappelijke belangen. Hoe wordt dat intern ervaren?



Cass Sunstein –
HOW CHANGE HAPPENS

Sociale bewegingen kunnen een grote invloed hebben op de maatschappij, maar kunnen erg onverwachts ontstaan. In dit boek vertelt Cass Sunstein met leuke anekdotes hoe protesten ontstaan, en hoe die maatschappelijke verandering tweeweg kunnen brengen.



Jelmer Mommers –
HOE GAAN WE DIT UITLEGGEN

Jelmer Mommers beschrijft een van de grootste problemen van onze tijd: klimaatverandering. Hoewel de opwarming van de aarde voor velen een gevoel van machteloosheid oproept, laat hij juist zien dat we de toekomst van de aarde ook zelf in handen hebben.



Cola large

Het beperken van frisdrankhoeveelheden heeft geen invloed op het consumenten-surplus, behalve als de beperkingen zo strikt zijn dat er nog maar één hoeveelheid aangeboden kan worden. Uit een prijsdiscriminatie model van Bourquard en Wu blijkt dat de gedeelde inkomsten door prijsdiscriminatie vooral door de retailers, en daardoor ook door de producenten, gedekt worden. Volumerestricties hebben vooral effect op de frisdrankconsumptie van mensen die veel frisdrank drinken. Het beleid kan dus bijdragen aan het tegengaan van overgewicht, zonder nadelig te zijn voor consumenten.

Bourquard, B.A. en S.Y. Wu (2019) *An analysis of beverage size restrictions*. IZA Discussion Paper, 12376.



Risicodiscriminatie

Vrouwen met een hogere kans om kinderen te krijgen, worden minder vaak uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek voor een parttime baan. Dit concluderen Becker et al. na het versturen van ongeveer 9.000 sollicitatieformulieren met variërende gezinssituaties in Duitstalige landen. Getrouwde vrouwen met meerdere oudere kinderen hebben de grootste kans om uitgenodigd te worden, terwijl getrouwde vrouwen zonder kinderen het minst vaak worden uitgenodigd. Er worden geen verschillen gevonden bij fulltime banen, mogelijk omdat vrouwen die op zoek zijn naar een fulltime betrekking de verzorging van hun kinderen al op een andere manier geregeld hebben.

Becker, S.O., A. Fernandes en D. Weichselbaumer (2019) *Discrimination in hiring based on potential and realized fertility: evidence from a large-scale field experiment*. ROA-RM-2019/2.

Uniform beprijzen

Is het mogelijk om de CO₂-uitstoot te beperken en tegelijkertijd te voorkomen dat de uitstoot weglekt naar andere landen? Vollebergh et al. onderzoeken dit op basis van een modelanalyse. Hieruit blijkt dat een uniforme CO₂-prijs de meeste uitstoot per euro bespaart, maar tot meer CO₂-weglek leidt. Met een terugsluisoptie, zoals een subsidie op schone technologie voor vervuilende bedrijven, kan die CO₂-weglek worden tegengegaan. In alle gevallen verschuift er echter werkgelegenheid van energie-intensieve sectoren naar minder energie-intensieve activiteiten.

Vollebergh, H., G. Romijn, J. Tijm et al. (2019) *Economische effecten van CO₂-beprijzing: varianten vergeleken*. CPB/PBL Policy Brief, juni.

Belastende marktmacht

De regering-Trump heeft de belastingen verlaagd in de hoop de bedrijfsinvesteringen aan te wakkeren. Kopp et al. constateren dat de investeringen weliswaar sterk zijn toegenomen, maar dat dit met name te danken is aan de groei van de Amerikaanse economie. Vanwege de grotere marktmacht van Amerikaanse bedrijven brengen belastingverlagingen een kleinere gedragsreactie teweeg.

Kopp, E., D. Leigh, S. Mursula en S. Tambunlertchai. (2019) *U.S. Investment since the Tax Cuts and Jobs Act of 2017*. IMF Working Paper, WP/19/120.



Bellende deale

Het aantal moorden in Amerika is erg gezakt in de jaren negentig. Uit onderzoek van Edlund en Machado blijkt dat de opkomst van mobiele telefoons hierbij een rol heeft gespeeld. Vooral aan drugs gerelateerde moorden blijken te zijn afgenomen dankzij toegenomen telefoonbereik, vinden ze op basis van Amerikaanse data voor de jaren 1970–2009. Mobilele

Onderzoek en beleid

Politici betalen graag om toegang te krijgen tot wetenschappelijk onderzoek, en stellen hun overtuiging bij naar aanleiding van de bevindingen uit dat onderzoek. Hjort et al. vinden dit door middel van experimenten van politieke leiders uit 2.150 Braziliaanse gemeentes. Politici zijn bereid meer te betalen voor studies met een grotere sample, maar maken geen onderscheid tussen de locatie van het uitgevoerde onderzoek. Het presenteren

76,88

miljard euro werd er in 2018 in Nederland uitgegeven aan de gezondheidszorg. Dit is 150 procent meer dan twintig jaar eerder (Bron: CBS).



rs schieten niet

telefoons zorgen er voor dat een drugsdealer niet meer hoeft te posten op de straathoek. Transacties kunnen beter gecoördineerd worden en er is meer privacy voor beide partijen. De strijd om lucratieve straathoeken is daardoor afgenomen.

Edlund, L. en C. Machado (2019) *It's the phone, stupid: mobiles and murder*. NBER Working Paper, 25883.

van een eenvoudige en effectieve beleidsverandering in het onderzoek verhoogt de kans met tien procentpunten dat de politicus ermee aan de slag gaat. Het makkelijk toegankelijk maken van onderzoek voor beleid is dus essentieel voor de invloed ervan.

Hjort, J., D. Moreira, G. Rao, J.F. Santini (2019) *How research affects policy: experimental evidence from 2,150 Brazilian municipalities*. NBER Working Paper, 25941.

Besmettingsgevaar

De 'whatever it takes'-speech van Mario Draghi leidde tot een sterke afname van spillover-effecten van Italië en Spanje naar de rest van de EU. Gilbert vindt dat voorafgaand aan de speech een toename van de rente of staatsobligaties in Italië en Spanje als gevolg van een binnenlandse shock leidde tot een (bijna) evenredige toename van de rente in een aantal EU-landen. Na Draghi's speech verdwijnen de spillovers naar niet-crisislanden en de financiële markten volledig. Er blijven echter wel spillover-effecten tussen crisislanden zelf.

Gilbert, N. (2019) *Euro area sovereign risk spillovers before and after the ECB's OMT announcement*. DNB Working Paper, 636.

(On)afhankelijk beleid

In hoeverre beïnvloedt de politieke kleur van de regering het monetair beleid gevoerd door de centrale bank? Cahan et al. onderzoeken dit op basis van kortetermijnrentes van negentien OESO-landen van 1972–2010. In een Taylor-Rule-regressie heeft politieke kleur geen invloed op de kortetermijnrente over de gehele periode 1972–2010. uitzondering zijn de jaren negentig, waarin linkse kabinetten wel invloed hadden, maar alleen wanneer de centrale bank niet afhankelijk was. In dat geval was monetair beleid ruimer.

Cahan, D., L. Doerren N. Potrafke (2019) *Government ideology and monetary policy in OECD countries*. Ifo Working Papers, 296–2019.

Abortuslegalisering

In 2001 vonden Donohue en Levitt dat de legalisering van abortus rond 1970 een belangrijke rol heeft gespeeld bij de criminaliteitsdaling in Amerika in de jaren negentig. Ze voorspelden dat door de abortuslegalisering criminaliteit in Amerika nog met twintig procent zou dalen in de daaropvolgende twintig jaar. Met behulp van paneldata van de periode 1998–2014 claimen ze nu hun gelijk. In totaal levert de legalisering van abortus daarmee tot een 45 procent vermindering van criminaliteit op sinds de jaren negentig.

Donohue, J.J. en S.D. Levitt (2019) *The impact of legalized abortion on crime over the last two decades*. NBER Working Paper, 25863.



Genderneutrale reviews

Het geslacht van de referee van een economisch vaktijdschrift heeft geen invloed op de relatieve beoordeling van artikelen door vrouwelijke of mannelijke auteurs. Card et al. vinden dit op basis van geanonimiseerde data van bijna 30.000 ingediende papers aan vier economische toptijdschriften te bekijken. Ze vinden wel dat vrouwelijke auteurs minder *desk rejects* krijgen dan mannelijke auteurs. Ook worden papers geschreven door vrouwen ongeveer 25 procent meer geciteerd dan vergelijkbare papers geschreven door mannen. Aangezien reviewers hun eisen hier niet op aanpassen suggereert dit dat vrouwelijke auteurs hogere standaarden krijgen opgelegd dan mannen.

Card, D., S. DellaVigna, P. Funk en N. Iriberry (2019) *Are referees and editors in economics gender neutral?* CEPR Discussion Paper, 13789.

Globalisering of een

Staticus lijkt me soms best wel een lekker beroep. Je maakt ontwikkelingen toegankelijk en opent daarmee een wereld die anderen kunnen ontdekken en duiden. In dit ESB-themanummer over migratie komt Hans Schmeets met zo'n ontwikkeling die om duiding vraagt.

Schmeets laat zien dat mensen die in de afgelopen jaren naar Nederland migreerden steeds weer eerder vertrokken dan zij die iets langer geleden migreerden. Die snellere migratie en kortere gemiddelde verblijfsduur is waarneembaar bij alle migratieredenen (gezinshereniging, asiel zoeken, arbeid en studie), vanuit bijna alle herkomstlanden (met uitzondering van sub-Sahara-Afrika), en nauwelijks afhankelijk van de demografische kenmerken van de migrant.

Dat migranten vaak opnieuw migreren, lijkt me prima passen bij een globaliserende wereld. In een wereld waarin handel, investeringen en kennisontwikkeling

een steeds grotere internationale component hebben, en waar afstanden – zowel in tijd als cultureel – afnemen, is een verblijf in het buitenland een minder definitieve beslissing.

Maatschappelijk meedoen

Op het eerste gezicht lijkt de snellere remigratie een natuurlijke ontwikkeling. Dat het inderdaad niet per se zorgelijk is, wordt bestendigd door onderzoek naar de maatschappelijke positie en participatie van mensen met een migratieachtergrond. Zo wijzen Siniša Bokšić, Arjen Verweij en Mark Roskam Abbing erop in hun bijdrage in deze ESB dat de kloof tussen mensen zonder en met een migratieachtergrond sinds 2000 op de meeste terreinen kleiner is geworden.

Het opleidingsniveau, de huisvestingssituatie en de criminaliteit verbeterden voor alle inwoners van Nederland, maar deden dat sneller bij mensen met een migratieachtergrond dan bij mensen zonder migratieachtergrond.

En ook de perceptie van de Nederlandse samenleving lijkt onder migranten niet te veranderen. Van Beuningen en Schmeets (2015) wijzen erop dat er, wat betreft het vertrouwen in de samenleving, nauwelijks verschuivingen zijn in de mate waarin migranten zich onderscheiden van mensen met een Nederlandse achtergrond.

Of de betere omstandigheden en het gelijkblijvende vertrouwen te danken zijn aan een succesvol overheidsbeleid of aan een inclusief maatschappelijk middenveld – zie de column van Paul van Seters – maakt hierbij even niet uit.

Maar opvallend is des te meer de snellere remigratie. Aangezien de omstandigheden voor migranten verbeteren en het vertrouwen niet verandert, zou je verwachten dat migranten door de betere maatschappelijke omstandigheden eerder langer zouden blijven dan korter.

De kloof wordt kleiner, behalve op de arbeidsmarkt

SINIŠA BOKŠIĆ, ARJEN VERWEIJ EN MARK ROSCAM ABBING 296

Achterstanden migranten op arbeidsmarkt zijn hardnekkig

SANDRA MUILWIJK-VRIEND, CAREN TEMPELMAN, RODERIK PONDS EN MARTEN MIDDELDORP 300

Retourmigratie en arbeidsmarktsucces beïnvloeden loongroei van migranten

GOVERT BIJWAARD 304

Migranten vertrekken eerder uit Nederland

HANS SCHMEETS 308

Concentratie migranten verkleint kansen op arbeidsmarkt niet

PASCAL BECKERS EN LEX BORGHANS 312

Column: Integratie is werk voor de hele samenleving

PAUL VAN SETERS 315

falende arbeidsmarkt

Achterstand op de arbeidsmarkt

Mogelijk bieden de omstandigheden op de arbeidsmarkt een verklaring. Want dat migranten steeds beter integreren, geldt hier namelijk helaas niet. Bokšić et al. spreken van hardnekkige achterstanden, en Sandra Muilwijk-Vriend, Caren Tempelman, Roderik Ponds en Marten Middeldorp laten zien dat bij ieder transitie moment op de arbeidsmarkt mensen met een migratieachtergrond het slechter doen dan mensen zonder migratieachtergrond. Het gaat dan om de instroom op de arbeidsmarkt na een afronding van de opleiding, de kans op werkloosheid, het vinden van een baan vanuit de werkloosheid, het doorstromen van een flexibel naar een vast contract, en om de kans op een forse opslag.

Er is hier geen sprake van evenredige posities; ook als je rekening houdt met alle andere eigenschappen van de persoon in kwestie, gaat er nog steeds een negatief effect bij arbeidsmarkttransities uit van het hebben van een migratieachtergrond. Omdat iedereen, migratieachtergrond of niet, in zijn werkzame leven meerdere transities op de arbeidsmarkt meemaakt, lopen mensen met een migratieachtergrond dus over de jaren een toenemende achterstand op.

Kanttekening bij deze conclusies is dat het lastig is om deze toenemende achterstand goed te meten. Govert Bijwaard laat bijvoorbeeld in deze *ESB* zien dat zowel de retourmigratie als het werkloos worden een systematisch effect heeft op de loongroei, en dat het simpelweg analyseren van de loonontwikkeling misleidend kan zijn.

Beleid zet zich uiteraard in om daar wat aan te doen. Muilwijk-Vriend et al. beschrijven een aantal evidence-based initiatieven, en Pascal Beckers en Lex Borghans presenteren verrassende resultaten aangaande de concentratie van migranten voor een succesvolle arbeidsmarktintegratie.

Mijn vraag

Dat de arbeidsparticipatie van migranten lastig is en blijft, maakt een andere interpretatie mogelijk. De snellere remigratie hoeft geen 'natuurlijk fenomeen' te zijn dat verband houdt met de globalisering. Het kan ook zo zijn dat de snellere remigratie te wijten is aan de voor migranten slecht werkende Nederlandse arbeidsmarkt. In een steeds kleiner wordende wereld is de keuze voor migratie dan eerder gemaakt. Bijwaard bespreekt in zijn artikel een aantal studies die suggereren dat het juist de vertrekkende mensen zijn die het gemaakt hebben.

Van een inclusieve en concurrerende arbeidsmarkt profiteert uiteindelijk iedereen – we moeten dus te weten komen wat er aan die arbeidsmarkt schort. Ik hoop op een verdere duiding.

Literatuur

Beuning, J. van, en H. Schmeets (2015) De meetlat sociaal kapitaal. In: H. Schmeets (red.), *Sociale samenhang: wat ons bindt en verdeelt*. Den Haag/Heerlen: CBS, 15–27.

JASPER LUKKEZEN

Hoofdredacteur
lukkezen@economie.nl



De kloof wordt kleiner, behalve op de arbeidsmarkt

Migranten ondervinden beperkingen in hun economisch, sociaal en cultureel ‘kapitaal’, en dit vertaalt zich in relatieve achterstandsposities in de ontvangende samenleving. De kloof in Nederland wordt met name bij de tweede generatie kleiner. Dat geldt echter niet voor arbeidsmarktprestaties.

IN HET KORT

- De positie in de samenleving van de verschillende groepen met een migratieachtergrond verbetert gestaag.
- Op de arbeidsmarkt zijn de achterstanden van groepen met een niet-westerse migratieachtergrond echter nog fors.
- Meer inzicht in effectieve oplossingen moet leiden tot een verdere integratie binnen de arbeidsmarkt.

SINIŠA BOKŠIĆ

Adviseur bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

ARJEN VERWEIJ

Onderzoekskoördinator bij SZW

MARK ROSCAM ABBING

Directeur Samenleving en Integratie, bij SZW

Migratiebewegingen variëren in de tijd wat betreft aanleiding, richting en omvang, maar ze hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat groepen mensen hun plaats moeten zien te vinden in een voor hen nieuwe en veelal vreemde fysieke en sociale omgeving. Bij het integreren in een nieuwe samenleving staan de migranten figuurlijk aan het begin van de wedstrijd met één–nul achter. Ze hebben in meerdere of mindere mate te maken met de kosten van migratie. Zo hebben ze taalkorten, problemen bij de erkenning van hun in het land van herkomst behaalde onderwijsdiploma's en hun opgedane werkervaring, en ontbreekt het hun aan functionele sociale netwerken in het land van aankomst. Deze kosten vormen drempels die hen verhinderen om op niveau te kunnen participeren. Naarmate de verblijfsduur toeneemt, wordt over het algemeen een deel van deze drempels overwonnen. Veel migranten leren de taal en doen ervaringen en contacten op die hen verder helpen in hun nieuwe omgeving (SCP, 2016; CBS, 2018).

Een beleid van evenredige posities

Het is in zekere zin verklaarbaar en begrijpelijk dat iemand die zelf migreert daar tot op bepaalde hoogte de rest van zijn leven de kosten voor betaalt. Dit geldt echter al niet meer voor hun in het land van aankomst geboren kinderen, de tweede generatie. Deze categorie ontvangt immers haar opleiding en werkervaring in het land van aankomst, spreekt de taal ervan en heeft er haar actieve sociale netwerken.

Het vertrekpunt voor overheidsbeleid is dat het voor je positie en je kansen in de samenleving niet mag uitmaken waar de wieg van je ouders heeft gestaan. Wanneer, voor de kansen van een individu in de maatschappij, niet de verworven kenmerken zoals opleiding, maar de inherente kenmerken zoals migratieachtergrond (mede)bepalend zijn, dan zou dat niet alleen kunnen leiden tot suboptimale economische resultaten – aangezien individuele kwaliteiten niet optimaal worden benut – maar bedreigt dit op termijn ook de sociale stabiliteit van de samenleving. Dat laatste blijkt onder meer uit het feit dat er onder de tweede generatie migranten daadwerkelijk gevoelens leven van non-acceptatie en uitsluiting (SCP, 2015).

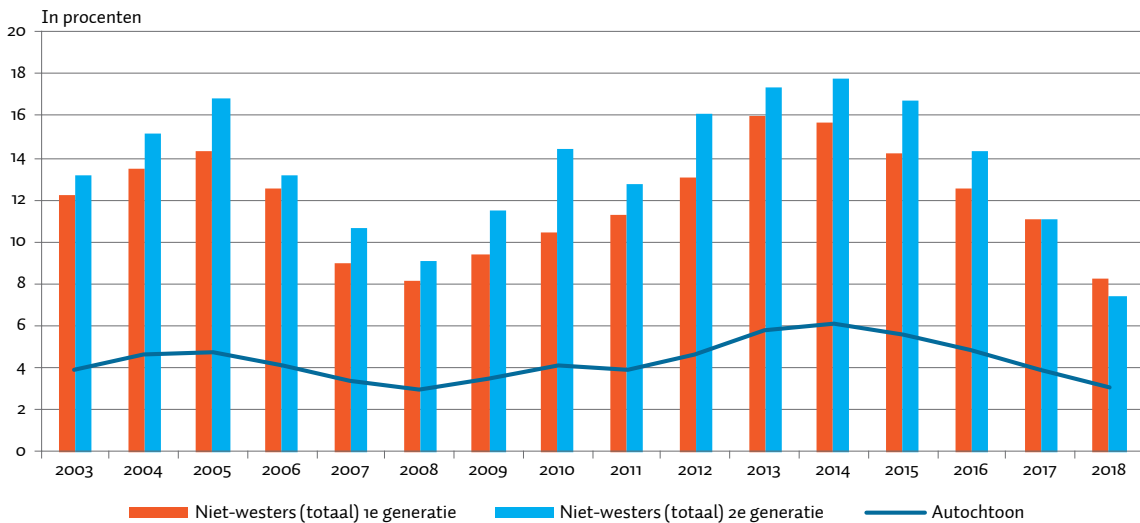
Het Nederlandse integratiebeleid streeft naar gelijke posities van groepen met en zonder migratieachtergrond. Zo'n gelijke positie is natuurlijk onrealistisch zolang er verschillen bestaan in de toerusting van groepen. Een gelijke arbeidsmarktpositie is namelijk niet realistisch zolang er verschillen tussen groepen bestaan in opleidingsniveau. Om die reden kent het beleid *evenredige* posities als tussendoel. Van evenredigheid is er sprake indien groepen met een migratieachtergrond eenzelfde positie innemen als een vergelijkbare (autochtone) Nederlandse categorie zonder migratieachtergrond.

De kloof neemt af

Een uitvoerige beleidsevaluatie uit 2016 (de beleidsdoorlichting) leverde een betrekkelijk positief beeld op van de integratievoortgang van groepen met een migratieachtergrond (Regioplan, 2016). Op het merendeel van de onderzochte maatschappelijke domeinen was er in 2015 weliswaar nog sprake van een achterstand bij migranten, maar de positie van deze groepen was tussen 2000 en 2015 op de meeste terreinen in *absolute* zin verbeterd. De verbetering tussen 2000 en 2015 bleek op de meeste terreinen bovendien sterker dan onder de groep met een autochtone Nederlandse achtergrond. Er was dus ook een *relatieve* verbetering, waarmee er dus sprake was van ontwikkeling in de richting van gelijke posities. Zo stegen onderwijsniveaus bij de migranten sneller dan bij autochtonen. Als het gaat om rekenen en begrijpend lezen, doen kinderen met een migratieachtergrond het bijvoorbeeld op de basisschool even goed en soms beter dan vergelijkbare kinderen zonder migratieachtergrond. In het voortgezet onderwijs stijgt onder leerlingen met een migratieachtergrond het aandeel dat havo en vwo volgt sneller dan onder leerlingen met een autochtone Nederlandse achtergrond. Verder verbeterde de huisvestingspositie sneller en was de afname van de criminaliteit aanzienlijk groter dan onder autochtonen (Regioplan, 2016).

Werkloosheid naar achtergrond, generatie en jaar (in procenten)

FIGUUR 1



Bron: CBS Kernindicatoren integratie | ESB

De ontwikkeling in de richting van gelijke posities zet ook na 2015 door, waarbij vooral de tweede generatie verantwoordelijk is voor de verbetering. (CBS, 2018; 2019).

Hardnekkige achterstanden op arbeidsmarkt

Op de afnemende kloof bleek er uit de beleidsdoorlichting één belangrijke uitzondering te zijn. Op de arbeidsmarkt zagen we in de periode 2000–2015 geen structurele verbetering, dus de verbeterde onderwijsprestaties bleken nog niet te worden verzilverd in een betere arbeidsmarktpositie. Onder migranten, en met name onder de groep met een niet-westerse achtergrond, was er sprake van een lagere netto-participatie en een hogere werkloosheid. De achterstanden waren onder de groep met een niet-westerse achtergrond omvangrijker dan bij die met een westerse achtergrond. Daarom zullen we ons hier verder richten op de groep met een *niet-westerse* achtergrond.

Uit de werkloosheidsontwikkeling (figuur 1) blijkt dat het verschil met de autochtone Nederlandse categorie vanaf 2005 afneemt voor zowel de eerste als de tweede generatie met een niet-westerse migratieachtergrond, om vervolgens weer toe te nemen bij het begin van de economische crisis in 2008. Pas na 2013 neemt het verschil weer af en daalt de werkloosheid onder de niet-westerse categorieën weer sneller dan onder autochtonen.

De meest recente ontwikkelingen op de arbeidsmarkt stemmen optimistisch. De economie bloeit en iedereen is nodig. De werkloosheid daalt, en daalt sneller onder migranten. Bij de tweede generatie met een Marokkaanse achtergrond is de werkloosheid in de periode 2014–2018 zelfs met 14,4 procentpunt gedaald, van 22,5 naar 8,1 procent; en bij de Turkse tweede generatie daalde de werkloosheid met ruim 11,7 procentpunt van 20,2 naar 8,5 procent. Dat zijn forse afnames, maar toch zijn de achterstanden nog steeds aanzienlijk (kader 1) en blijven de groepen met een niet-westerse migratieachtergrond kwetsbaar als de economische conjunctuur omslaat.

Verklaring van de verschillen

Om beter en nauwkeuriger inzicht te krijgen in de arbeidsmarktpositie van migranten, kan men via evenredigheidsanalyses rekening houden met verschillen in de relevante achtergrondkenmerken. Uit analyses die het SCP (2016) uitvoerde, blijkt dat, in 2015, verschillen in deze achtergrondkenmerken voor de totale niet-westerse categorie iets meer dan de helft van de uitkomsten verklaren (figuur 2). Van het feitelijke werkloosheidsverschil van 9,6 procentpunt kan 5,0 procentpunt worden verklaard door verschillen in deze achtergrondkenmerken. Het onverklaarde

Ook op het werk op achterstand

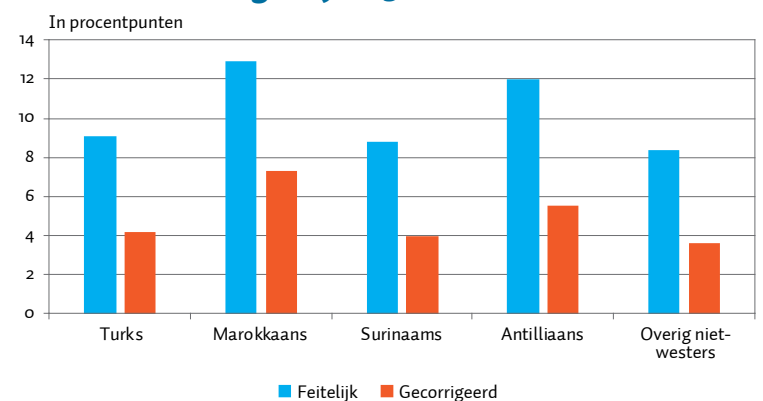
KADER 1

Personen met een niet-westerse achtergrond zijn vaker werkloos – en als ze werk hebben, is dat gemiddeld genomen minder gunstig werk. Zo zijn hun contracten bovengemiddeld vaak flexibel en is hun uurloon gemiddeld lager (Atlas voor gemeenten, 2018a). Ook zijn de werkom-

standigheden doorgaans slechter. Zo werken niet-westerse migranten frequenter op afwijkende werktijden en staan ze vaker bloot aan een hoge fysieke en mentale belasting (CBS en TNO, 2017). Bovendien lopen ze een groter risico op arbeidsongevallen (TNO, 2016).

Werkloosheid ten opzichte van de autochtone Nederlandse categorie, 2015

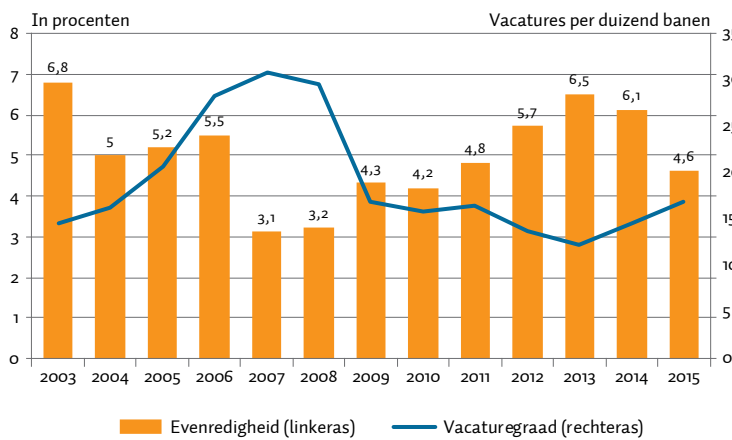
FIGUUR 2



Bron: SCP (2016) | ESB

Ontwikkeling in gecorrigeerde werkloosheid niet-westerse migranten en in vacaturegraad

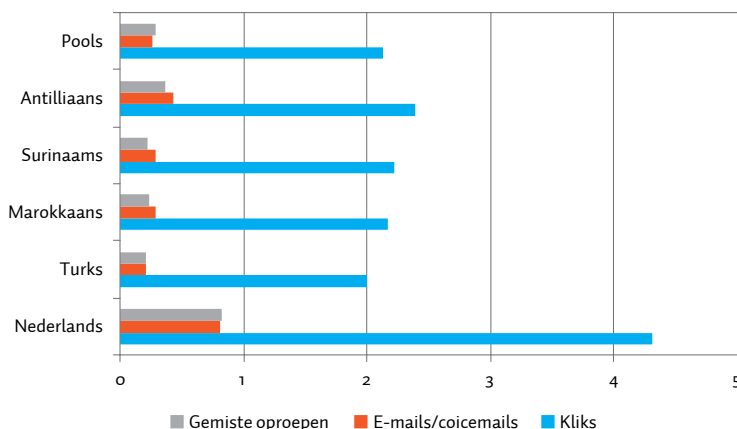
FIGUUR 3



Bron: SCP (2016) | ESB

Gemiddeld aantal reacties op cv's, naar soort reactie en herkomstgroep, 2015

FIGUUR 4



Bron: Panteia (2015) | ESB

verschil bedraagt daarmee 4,6 procentpunt. Overigens varieert de verklarende kracht per herkomstcategorie (figuur 2). Om de verschillen te verklaren, nemen we hier een aantal factoren onder de loep, zoals conjunctuur en discriminatie. Daarnaast is er ook sprake van een stapeling van factoren.

Conjunctuur speelt een rol

De mate waarin de groepen met een migratieachtergrond een positie gelijk aan die van vergelijkbare autochtonen benaderen (evenredigheid), varieert met de conjunctuur. In tijden van hoogconjunctuur komt de evenredigheid in de werkloosheid dichterbij dan in tijden van laagconjunctuur (figuur 3). Een plausibele verklaring hiervoor is dat werkgevers in tijden van een ruime arbeidsmarkt, waarin ze veel te kiezen hebben, vaker voor autochtone kandidaten kiezen dan in tijden van arbeidsmarktcrisp. In geval van krapte spelen de objectieve factoren zoals opleiding en leeftijd een belangrijker rol dan de andere, ongemeten factoren. Onder deze niet-gemeten factoren vallen verschillende vormen van uitsluiting. Dat zijn echter niet noodzakelijkerwijs har-

de vormen van discriminatie; wanneer werkgevers veel te kiezen hebben, kunnen kleine sociale of culturele verschillen de doorslag geven (SCP, 2016).

Aanwijzingen voor discriminatie

Toch komt discriminatie in de werving-en-selectiefase voor (SZW, 2018a). Een veldexperiment (Panteia, 2015) toont aan dat cv's in de vacaturebanken van migranten aanzienlijk minder vaak worden ingezien en minder reacties krijgen dan overigens identieke cv's van autochtone werkzoekenden (figuur 4). Dit soort verschijnselen versterken de gevoelens van non-acceptatie en uitsluiting onder de groepen die hierdoor getroffen worden, vooral onder de hogeropgeleide tweede generatie (SCP, 2015). En dit heeft consequenties voor de sociale samenhang in onze samenleving.

Andere verklaringen

Naast de invloed van vooroordelen, van discriminatie en van de migratiekosten zijn de verschillen in het opleidingsniveau en de bovengemiddelde keuze voor mbo-studierichtingen met kleinere kansen op de arbeidsmarkt belangrijke oorzaken voor een lagere arbeidsmarktprestatie (Atlas voor gemeenten, 2018b). Ook spelen er – al dan niet feitelijk voorkomende – mindere *soft skills* een rol of de perceptie daarvan (KIS, 2016a).

Stapeling van achterstanden

Deze mechanismen achtervolgen de groep met niet-westerse achtergrond gedurende hun hele carrière, zoals uitgebreid wordt besproken in het artikel van Muilwijk-Vriend et al. (2019) in deze ESB. Nadat jongeren met een migratieachtergrond tijdens hun studie moeilijker een stageplaats hebben kunnen vinden vanwege discriminatie (KIS, 2016b), blijken ze na hun afstuderen ook nog eens een beduidend kleinere kans te hebben op het vinden van een baan (Atlas voor gemeenten, 2018a). Maar ook verderop in de carrière ontstaan er verschillen. Zo groeien migranten minder snel door naar een baan met een hoger salaris of naar een vaste baan, en raken ze juist veel vaker hun baan kwijt, en vervolgens vinden ze ook vanuit de bijstand of WW minder makkelijk een nieuwe baan. We zien hier dus een stapeling van achterstanden, hetgeen mede het structurele karakter verklaart van de achterblijvende arbeidsmarktpositie van de groep met een niet-westerse achtergrond.

De opgave voor het integratiebeleid

Structurele achterstanden bouwen zich gedurende een hele carrière op en worden veroorzaakt door verschillende aan de migratieachtergrond gerelateerde factoren. Tegelijkertijd is er – ondanks de uitvoerige wetenschappelijke inzichten over de arbeidsmarktachterstanden en de oorzaken ervan – weinig tot niets bekend over de effectiviteit van de mogelijke oplossingen (SZW, 2018a). Dat vraagt om een beleidsaanpak waarin aanvullende en nadrukkelijke aandacht voor de groep met een migratieachtergrond langs verschillende (beleids)lijnen gecombineerd wordt met een opbouw van inzicht in de effectiviteit van dat beleid. Hierin ligt de basis voor de vormgeving van het SZW-programma *Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt* (VIA; zie ook kader 2).

Binnen dit programma wordt er ingezet op drie T's die van cruciaal belang zijn voor arbeidsmarktintegratie: toerusting, toegang en toeleiding. Ten eerste de *toerusting* van mensen. Dat gaat over het wegwerken van tekorten in sociaal, cultureel en economisch kapitaal door bijvoorbeeld het stimuleren van goede studiekeuzes, betere kennis van de arbeidsmarkt en leerwerktrajecten. Ten tweede de *toegang*, oftewel het bieden van gelijke kansen door, naast het bestaande beleid van handhaving bij discriminatie, te werken aan het verminderen van vooroordelen tijdens werving en selectie, en ook op de werkvloer, onder meer door het bieden van informatie over diversiteit, en de meerwaarde ervan, aan de werkgevers. Ten derde is *toeleiding* belangrijk door de groep met de grootste uitdagingen om werk te vinden een handje helpen. Dat kan bijvoorbeeld door intensieve begeleiding en een passende(r) dienstverlening.

Naast deze arbeidsmarktspecifieke factoren is een vierde, meer algemene T van *trust* ook essentieel. Het bevorderen van sociaal vertrouwen en sociale samenhang is namelijk cruciaal voor het samenleven in een superdiverse maatschappij, waarin migranten zich soms niet geaccepteerd voelen en waarin een deel van de zittende bevolking zich niet langer thuis voelt in de veranderende omgeving.

Een aanpak die gebaseerd is op toerusting, toegang, toeleiding en trust vormt in combinatie met een *evidence-based* aanpak een solide basis voor integratiebeleid en het structureel dichten van de kloof.

Literatuur

- Atlas voor gemeenten (2018a) *Kansen bekeken*. Utrecht: Atlas voor gemeenten.
- Atlas voor gemeenten (2018b) *Keuzes bekeken*. Utrecht: Atlas voor gemeenten.
- CBS (2018) *Jaarrapport integratie 2018*. Den Haag: CBS.
- CBS (2019) *Kernindicatoren integratie 2019*. Den Haag: CBS.
- CBS en TNO (2017) *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt*. Den Haag: CBS.
- De Beleidsonderzoekers (2018) *Evaluatiekader Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt*. Tussenrapport De Beleidsonderzoekers. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- KIS (2016a) *Werkt het verbeteren van werknemerscompetenties tegen jeugdwerkloosheid?* Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving. Publicatie te vinden op www.kis.nl.
- KIS (2016b) *Mbo en de stagemarkt, wat is de rol van discriminatie?* Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving. Publicatie te vinden op www.kis.nl.
- Muilwijk-Vriend, S., C. Tempelman, R. Ponds en M. Middeldorp (2019) *Achterstanden migranten op arbeidsmarkt zijn hardnekkig*. ESB, 104(4775), 300-303.
- Panteia (2015) *Discriminatie in de wervings- en selectiefase: resultaten van 'virtuele' praktijktests*. Publicatie te vinden op kennisopenbaarbestuur.nl.
- Regioplan (2016) *Synthesestudie beleidsdoorlichting integratiebeleid*. Regioplan Eindrapport, publicatienummer 16035. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- SCP (2015) *Werelden van verschil: over de sociaal-culturele afstand en positie van migrantengroepen in Nederland*. SCP-publicatie 2015-31.
- SCP (2016) *Integratie in zicht? De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken*. SCP-publicatie 2016-32.
- SZW (2018a) *Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA): een analyse van wetenschappelijke inzichten over de arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond*. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- SZW (2018b) *Programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt*. Infographic. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- TNO (2016) *Arbeidsomstandigheden van migranten in Nederland*. TNO-rapport te vinden op publications.tno.nl.

Beleidsinnovatie via evidence-based vorming

KADER 2

Het programma VIA (Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt) is door de minister van SZW gestart om de arbeidsmarktpositie van groepen met een niet-westerse migratieachtergrond blijvend te verbeteren en conjunctuurbestendiger te maken. Dit programma richt zich in deze kabinetsperiode (2017–2021) op het verzamelen van een evidence base wat betreft effectieve oplossingen, aangezien momenteel daar zo goed als geen inzichten over zijn. Door nu tijdens de hoogconjunctuur de energie en beleidsmatige inzet vooral te richten op het beter in beeld brengen van 'wat echt werkt', kan deze kennis in een volgende periode ingezet worden om de nu verbeterende arbeidsmarktkansen van de migranten structureel te bestendigen.

VIA levert de komende jaren een breed palet aan effectieve interventies en werkwijzen, aan de hand van inzichten uit een reeks van experimentele pilots (SZW, 2018b). Het gaat daarbij om pilots die inzichtelijk zullen maken wat effectief is om studiekeuzes met betere arbeidsmarktvooruitzichten te stimuleren, om de overgang van mbo naar de arbeidsmarkt te versoepelen, om werving en selectie objectiever te maken, om een betere baan te behouden of ernaar door te stromen, en om inzicht te krijgen in de diversiteit bij de werkgevers. Ook wordt er onderzocht wat de effectieve aanpakken zouden zijn om (langdurig) werklozen in de WW en bij-

stand aan een baan te helpen, via bijvoorbeeld aangepaste dienstverlening, leerwerktrajecten en intensieve begeleiding. Effectmetingen en evaluaties staan centraal binnen de VIA-pilots. Daartoe wordt er simultaan gewerkt aan het ontwikkelen van de pilot en het bijbehorende evaluatiekader, mede door verschillende hulpmiddelen te gebruiken zoals de Maryland Scientific Methods Scale en de Effectenlader (De Beleidsonderzoekers, 2018). De hieruit voortvloeiende evaluaties richten zich zowel op de effectiviteitsvraag als op de aspecten van praktische toepasbaarheid, opschaalbaarheid en kosten-efficiëntie.

Om als VIA zelf effectief en (kosten)efficiënt te werken, wordt er waar mogelijk aangesloten bij reeds lopende initiatieven bij gemeenten, werkgevers, onderwijsinstellingen en andere partijen, waarbij in onderling overleg wordt gekeken in hoeverre, vanuit een evaluatief perspectief, aanpassingen wenselijk zijn. Door de pilots in co-creatie vorm te geven, hoeft VIA geen top-downaanpak te worden, en zal men de uiteindelijke uitkomsten van het programma breed kunnen dragen. Momenteel is het programma nog in ontwikkeling, de eerste (tussen)resultaten volgen in 2020 en 2021. De inzichten die tijdens deze periode worden opgedaan, zullen in een volgende periode breder uitgerold en opgeschaald worden.

Achterstanden migranten op arbeidsmarkt zijn hardnekkig

Migranten hebben te maken met achterstanden op de arbeidsmarkt. Op welke momenten in de loopbaan ontstaan deze achterstanden en treden deze achterstanden vooral op bij bepaalde ‘herkomstgroeperingen’?

IN HET KORT

- Achterstanden van mensen met een migratieachtergrond komen voor op allerlei momenten in de loopbaan.
- De verschillen zijn het grootst bij de groep met een niet-westerse migratieachtergrond.
- Aanpak van achterstanden op de arbeidsmarkt moet vroegtijdig en op alle herkomstgroeperingen worden ingezet.

SANDRA MUILWIJK-VRIEND

Onderzoeker bij SEO
Economisch Onderzoek

CAREN TEMPELMAN

Projectleider bij SEO
Economisch Onderzoek

RODERIK PONDS

Onderzoeker bij Atlas
voor gemeenten

MARTEN MIDDELDORP

Onderzoeker bij Atlas
voor gemeente

Migranten hebben een achterstand op de arbeidsmarkt ten opzichte van mensen zonder migratieachtergrond. Deze achterstanden zijn het grootst voor niet-westerse migranten en uiten zich in een lagere participatiegraad, een groter beroep op de sociale zekerheid (WW en bijstand), een lager loon en in een kleinere kans op een vast contract (Marlet et al., 2014; 2016; Huijnk en Andriessen, 2016). Zo had in 2018 69 procent van de mensen zonder migratieachtergrond een baan, tegenover 61 procent van de niet-westerse migranten (CBS Statline, 2019). Om een beeld te krijgen bij wie en wanneer achterstanden op de arbeidsmarkt zich voordoen, schatten we een regressie voor de kans op vijf typen arbeidsmarkttransities van mensen met een migratieachtergrond ten opzichte van die van mensen zonder migratieachtergrond (kader 1). Dit doen we aan de hand van microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek

Verscheidene oorzaken

De verschillen in arbeidsmarktprestaties tussen mensen met en zonder migratieachtergrond kunnen diverse oorzaken hebben. Ten eerste kan het zo zijn dat migranten structureel andere keuzes maken dan niet-migranten – bijvoorbeeld omdat zij een voorkeur hebben voor werken in deeltijd of omdat zij vaker een baan onder hun niveau

kiezen. Dit resulteert in minder gunstige arbeidsmarktuitkomsten. Ten tweede kunnen de verschillen worden veroorzaakt door een onderscheid in achterliggende kenmerken zoals opleidingsniveau, huishoudsamenstelling, gezondheid of leeftijd, die ook weer andere uitkomsten geven op de arbeidsmarkt. Zo zijn niet-westerse migranten vaker dan gemiddeld laagopgeleid (CBS Statline, 2019) en kiezen ze vaker studierichtingen waar op de arbeidsmarkt minder vraag naar is (ROA, 2016). Ten derde zijn de ouders van migranten vaker laagopgeleid dan de ouders van niet-migranten. Daarnaast zijn er verschillen in huishoudsamenstelling en gezondheid (Huijnk et al., 2014). Ook kunnen er verschillen een rol spelen in andere werknemersvaardigheden, zoals de beheersing van de Nederlandse taal. Zulke verschillen in achtergrondkenmerken verklaren slechts voor een deel de achterstanden op de arbeidsmarkt van migranten. De structurele verschillen kunnen namelijk ook het gevolg zijn van lastig of niet te observeren factoren, zoals de kwaliteit van sociale netwerken, maar ook van discriminatie door werkgevers.

De mate waarin er achterstanden op de arbeidsmarkt bestaan verschilt al naar gelang het herkomstland en de generatie. Een eerste generatie migranten heeft in sterkere mate te maken met taalachterstanden en cultuurverschillen, terwijl deze voor een tweede generatie minder gelden. Daarnaast spelen taalproblemen waarschijnlijk minder een rol bij mensen met een Antilliaanse of Surinaamse migratieachtergrond. Een gerichte aanpak van arbeidsmarktachterstanden vraagt dan ook om meer inzicht.

Arbeidsmarktachterstanden alom aanwezig

Achterstanden van mensen met een migratieachtergrond doen zich op allerlei momenten in de loopbaan voor. Figuur 1 illustreert het verschil in de kans op een bepaalde transitie wat betreft mensen met een westerse of niet-westerse migratieachtergrond ten opzichte van mensen zonder die migratieachtergrond. Het gaat dan om de overgang van opleiding naar werk, van WW of bijstand naar werk, van een baan naar een betere baan, of de overgang van werk naar WW of bijstand. De kans om een jaar na het afronden van de opleiding een baan te hebben is voor een niet-migrant tachtig procent. Voor een niet-westerse migrant is deze kans ruim achttien procent kleiner. Ook voor westerse migranten is sprake van een lagere kans om een jaar na

Dit artikel is gebaseerd op Ponds et al. (2018)



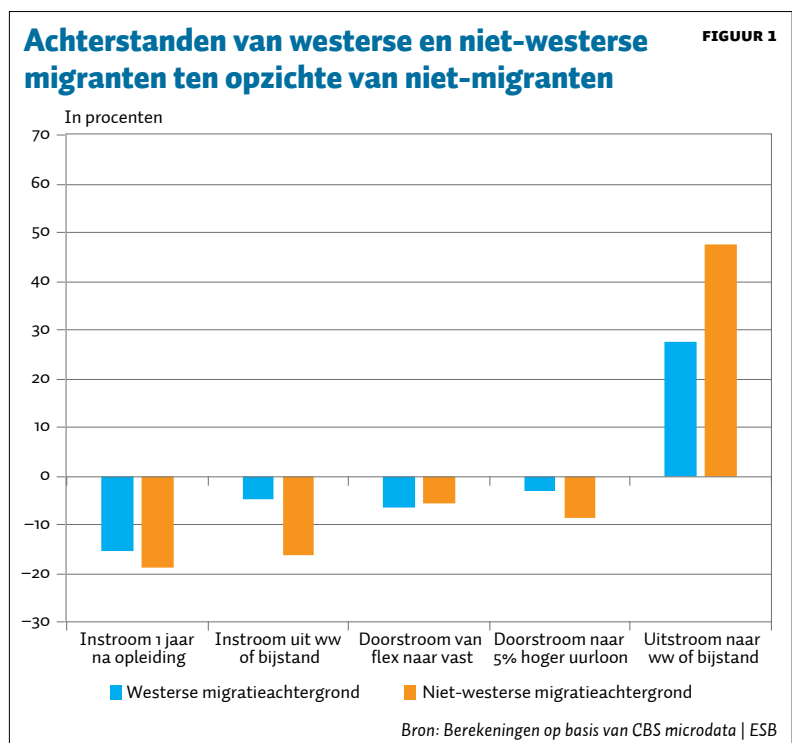
afronding van de opleiding aan het werk te zijn. Migranten hebben eveneens een kleinere kans om vanuit de WW of bijstand aan het werk te gaan dan niet-migranten. Gemiddeld is ruim twintig procent van de WW'ers of bijstandsontvangers zonder migratieachtergrond een jaar later aan het werk. Voor een niet-westerse migrant is de kans om werk te vinden vanuit een uitkering ruim zestien procent kleiner.

Eenmaal in een baan beland geldt dat migranten een kleinere kans hebben om door te stromen naar een betere baan, bijvoorbeeld van een flexibel naar een vast contract of naar een baan met een hoger uurloon. Tot slot zijn er grote verschillen wat betreft de kans om vanuit werk in de WW of bijstand te komen. Mensen zonder migratieachtergrond hebben een kans van twee procent om in de WW of bijstand te komen vanuit werk; voor niet-westerse migranten is dat bijna 3 procent. Voor mensen met een westerse migratieachtergrond is de achterstand kleiner.

Achterstanden verschillen naar herkomstland

Achterstanden op de arbeidsmarkt treden niet op één specifiek moment in de loopbaan op en ook niet bij één specifieke herkomstgroepering. Bijna alle herkomstgroeperingen hebben te maken met achterstanden bij elk van de onderzochte transitie op de arbeidsmarkt. Tabel 1 illustreert dat achterstanden aanwezig zijn bij alle herkomstgroeperingen met een niet-westerse migratieachtergrond. Voor sommige groepen migranten zijn de achterstanden groter dan voor andere. Zo heeft de eerste generatie migranten uit Suriname en de tweede generatie uit de Nederlandse Antillen en

Aruba een relatief beperkte achterstand op elk van de transitie. Voor de groep migranten uit het Midden-Oosten is de achterstand relatief groot, vooral voor de achterstand bij de instroom vanuit een opleiding. Daar is het verschil in



de kans op een baan het grootste ten opzichte van mensen zonder migratieachtergrond. Zowel de eerste als de tweede generatie migranten met een Marokkaanse achtergrond hebben op de meeste transities een relatief grote achterstand ten opzichte van andere herkomstgroeperingen, maar scoren bij de instroom na het afronden van het onderwijs relatief goed. Zij hebben echter bij de instroom vanuit WW of bijstand juist relatief de grootste achterstand.

Wanneer we kijken naar de doorstroommogelijkheden valt het op dat juist de eerste generatie migranten van de Antillen en Aruba het slechtst scoort bij de doorstroom van een flexibel naar een vast contract. De achterstand in termen van doorstroom naar een hoger uurloon is bij deze groep daarentegen relatief beperkt. Bij doorstroom naar een hoger uurloon valt juist de beperkte doorstroom op bij de eerste generatie migranten met een Marokkaanse en Turkse achtergrond.

Tot slot is de kans op uitstroom richting WW of bijstand onder de meeste niet-westerse migranten aanzienlijk groter dan voor mensen zonder migratieachtergrond.

Alleen bij de eerste generatie migranten uit Suriname en de tweede generatie uit de Antillen en Aruba valt de achterstand relatief gezien mee.

Meerdere achterliggende oorzaken

De gevonden achterstanden en de verschillen daarin naar herkomst kunnen samenhangen met taalachterstanden, cultuurverschillen, verblijfsduur en de reden van migratie. Mensen kunnen naar Nederland migreren om te werken of ze vluchten wellicht vanwege oorlog in het herkomstland. Als mensen komen om te werken ligt het voor de hand dat, in ieder geval op korte termijn, de arbeidsmarktuitskomsten anders zijn dan wanneer iemand vanwege oorlog gevlucht is uit het herkomstland. Dit sluit aan bij de hoge en toenemende bijstandskans in de afgelopen jaren voor migranten met een Syrische, Eritrese of Somalische achtergrond (Tempelman et al., 2017; 2018). Ook speelt de verblijfsduur een rol in de gevonden achterstanden en de verschillen daarbij naar herkomst. Zo kunnen cultuurverschillen kleiner worden naarmate mensen langer in Nederland verblijven. Hetzelfde geldt voor de taalbarrières die vaak verminderen na een verblijfsperiode in Nederland. Dat kan vervolgens weer invloed hebben op achterstand op de arbeidsmarkt. Achterstanden kunnen ten slotte ook duiden op discriminatie, al dan niet variërend naar herkomstgroepering.

Onderzoeksmethode

KADER 1

Om met betrekking tot migranten meer inzicht te krijgen bij wie en wanneer zich achterstanden voordoen, is er onderzoek gedaan naar vijf transities. Ten eerste wat betreft 28-minners de instroom in werk vanuit een opleiding (mbo, hbo of wo). Ten tweede wat betreft 18- tot 54-jarigen aangaande de instroom in werk vanuit de WW of bijstand. Ten derde onderzochten we wat betreft 18- tot 54-jarigen de doorstroom van werknemers van een baan met een flexibel contract naar een baan met een vast contract. Ten vierde wat betreft 18- tot 54-jarigen de doorstroom van een werknemer naar een baan met een ten minste vijf procent hoger uurloon. En ten vijfde keken we wat betreft 18- tot 54-jarigen naar de uitstroom vanuit werk richting de WW of bijstand. Deze transities zijn steeds van jaar tot jaar gezien gedurende de periode van 2007–2015. ‘Werkend’ wordt hierbij gedefinieerd als ‘een baan hebben van minstens twaalf uur per week’. Zelfstandigen zijn buiten beschouwing gelaten.

Om de relatie tussen arbeidsmarktuitskomsten en migratieachtergrond zo zover mogelijk te schatten, is het noodzakelijk om te corrigeren voor zo veel mogelijk kenmerken van mensen. We maken daartoe gebruik van microdata van het CBS, die een groot aantal persoonskenmerken en kenmerken van het arbeidsmarktverleden bevatten. Deze gegevens vullen we aan met gegevens over de regionale arbeidsmarkt, zoals de kans op werk en de mate van verdringing.

Via een logistisch regressiemodel schatten we de kans dat iemand een bepaalde transitie op de arbeidsmarkt zal doormaken. De uitkomstmaat van het model geeft dan aan of de betreffende persoon die transitie heeft doorgemaakt wanneer er een jaar

later wordt gekeken naar de situatie. Per transitie worden de relevante populaties bepaald. Zo wordt de kans op doorstroom van een flexibel contract naar een vast contract uitsluitend geschat wat betreft werkenden met een flexibel contract. We berekenen dan de marginale effecten. Deze laten zien hoeveel groter of kleiner de kans op een bepaalde transitie is voor iemand met een migratieachtergrond ten opzichte van iemand zonder migratieachtergrond – gecorrigeerd voor andere achtergrondkenmerken. We drukken de marginale effecten vervolgens uit wat betreft de kans voor iemand zonder migratieachtergrond. Het gaat dus om een relatief verschil in de kans op een bepaalde transitie. Een dergelijk niet-lineair model verklaart de eventuele verandering in arbeidsmarktstatus op basis van de migratieachtergrond, de leeftijd, het geslacht, de huishoudsamenstelling, het opleidingsniveau, de opleidingsrichting, de gezondheid en het jaar waarin de arbeidsmarktpositie is gemeten. Voor de kans op doorstroom zijn aanvullend de kenmerken van de eerdere baan van belang. Daarom wordt er eveneens rekening gehouden met de sector waarin iemand werkzaam is, het aantal jaren dat iemand in de afgelopen vijf jaar gewerkt heeft, het aantal transities dat iemand in de afgelopen vijf jaar al doorlopen heeft, of iemand voltijd of deeltijd werkt, wat het reële uurloon is, wat de omvang van het bedrijf is waar iemand werkt, en wat de kenmerken zijn van de regionale arbeidsmarkt waarin iemand werkt (of waar – in geval van instroom – hij woont). Helaas kunnen niet alle relevante kenmerken in het model worden opgenomen, zoals bijvoorbeeld informatie over de beheersing van de Nederlandse taal en over discriminatie.

In 2018 had 61 procent van de niet-westerse migranten een baan

Het hangt mede van de achterliggende oorzaken van achterstanden af welk beleid effectief kan zijn. Als er sprake is van structurele verschillen in deze achterliggende oorzaken wat betreft de herkomstgroepering of het loopbaanmoment, dan is gedifferentieerd beleid wellicht nuttig. Zo kunnen taalcurssussen helpen om taalbarrières weg te nemen, en kan voorlichting bij werkgevers mogelijk helpen om discriminatie te verminderen.

Inzetten op preventief beleid

Doordat achterstanden zich bij alle herkomstgroeperingen en bij alle transities voordoen, is er geen aanleiding om beleid uitsluitend in te zetten voor één specifieke herkomstgroepering. Wel is het verstandig om beleid per herkomstgroepering toe te spitsen op het moment waarop er voor het eerst achterstanden ontstaan. Voor de meeste herkomstgroeperingen geldt dat achterstanden op de arbeidsmarkt beginnen bij de toetreding tot de arbeidsmarkt na het beha-

Kans op transitie ten opzichte van mensen zonder migratieachtergrond, naar herkomst

TABEL 1

Herkomstland	Transitie				
	Instroom vanuit opleiding	Instroom vanuit WW of bijstand	Doorstroom van flex naar vast	Doorstroom naar hoger uurloon	Uitstroom richting WW of bijstand
Marokko, 1e generatie	-14,9%	-30,7%	n.s.	-12,6%	53,0%
Marokko, 2e generatie	-18,2%	-29,5%	n.s.	n.s.	79,0%
Turkije, 1e generatie	-20,0%	-23,2%	-7,3%	-12,4%	42,7%
Turkije, 2e generatie	-18,1%	-18,9%	n.s.	-6,4%	68,1%
Suriname, 1e generatie	-11,6%	-4,0%	-10,2%	-6,4%	38,4%
Suriname, 2e generatie	-11,9%	-9,9%	-8,4%	-5,0%	73,3%
Antillen en Aruba, 1e generatie	-16,7%	-2,2%	-6,7%	-7,1%	60,1%
Antillen en Aruba, 2e generatie	-10,7%	-7,5%	-6,3%	n.s.	34,3%
Afrika	-18,9%	-11,1%	-5,7%	-10,2%	47,0%
Midden-Oosten	-28,2%	-21,9%	n.s.	-9,7%	77,6%
Overige niet-westerse landen	-23,7%	-9,9%	-8,1%	-10,2%	11,3%
Gemiddelde kans op transitie voor iemand zonder migratieachtergrond (over 2007 t/m 2014)	80,2%	26,7%	24,3%	32,7%	1,9%

Noot: n.s. = niet significant; overige kansen zijn significant op vijfprocentniveau

Bron: Berekeningen op basis van CBS microdata | ESB

len van een onderwijsdiploma, maar zich verder ontwikkelen na de toetreding tot de arbeidsmarkt bij de doorstroom naar een betere baan en de uitstroom naar WW of bijstand.

Het is daarnaast aannemelijk dat de stapeling van deze ongunstigere kansen op individueel niveau leidt tot een relatief ongunstig carrièreverloop. Daarom is het raadzaam om deze achterstanden zo vroeg mogelijk met beleidsinterventies te verminderen. Achterstanden die op jonge leeftijd ontstaan, kan men aanpakken door de ongelijke kansen direct na het afronden van de opleiding weg te nemen. Op latere momenten in de loopbaan – bijvoorbeeld wanneer achterstanden zich voordoen bij transitie vanuit de WW of bijstand naar werk – is beleid gericht op de re-integratie van werklozen of het wegnemen van belemmeringen bij mensen met een uitkering mogelijk effectiever.

Literatuur

Huijnk, W. en I. Andriessen, I. (red.) (2016) *Integratie in zicht? De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken*. SCP-publicatie 2016-32.

Huijnk, W., M. Gijsberts en J. Dagevos (2014) *Jaarrapport integratie 2013: participatie van migranten op de arbeidsmarkt*. SCP-publicatie 2014-02.

Marlet, G., R. Ponds, C. van Woerkens en R. Zwart (2014) *Participatie en de klantenkring van gemeenten*. In: *Atlas voor gemeenten 2014*, 13–28.

Marlet, G., R. Ponds, C. van Woerkens en R. Zwart (2016) *Individuele en regionale ongelijkheid: verklaringen voor individuele en regionale verschillen in de kans op bijstand*. Atlas voor gemeenten, eindrapport 5 juli.

ROA (2016) *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2015*. ROA Rapport, 002.

Tempelman, C., S. Vriend, L. Kroon et al. (2017) *Verfijning bijstandsverdeelmodel 2018*. SEO-rapport, 2017-29.

Tempelman, C., S. Vriend, L. Kroon et al. (2018) *Verdeling van de bijstandsmiddelen 2019: de hoogte van een uitkering nader bekeken*. SEO-rapport, 2018-51.

VAN ZANTEN

Roger Klaassen



Retourmigratie en arbeidsmarktsucces beïnvloeden loongroei van migranten

Een kernpunt van het migratiedebat in ons land is de vraag of migranten integreren op de arbeidsmarkt. Een sterke loongroei kan een indicatie van deze integratie zijn. De gemiddelde loongroei moet dan wel gecorrigeerd worden voor retourmigratie en arbeidsmarkttransities.

IN HET KORT

- Negeren van retourmigratie leidt tot een onderschatting van de loongroei bij migranten.
- Negeren van arbeidsmarkttransities, het vinden en verliezen van een baan, leidt tot een overschatting van de loongroei.
- Familiemigranten kennen een sterkere loongroei dan arbeidsmigranten.

GOVERT BIJWAARD

Onderzoeker bij het NIDI

Het succes van migranten op de arbeidsmarkt wordt meestal gemeten aan de hand van de groei van hun inkomen tijdens het verblijf in het gastland (Borjas, 1999). Snelle loongroei impliceert namelijk een succesvolle arbeidsmarktintegratie. Eerder onderzoek heeft aangetoond dat arbeidsmigranten die hun baan verliezen met grotere waarschijnlijkheid terugkeren dan arbeidsmigranten met werk (Bijwaard et al., 2014). Met andere woorden: met het verlies van hun baan verdwijnt ook de reden waarvoor ze naar Nederland zijn gekomen. Ook is er aangetoond dat zowel migranten met een laag als migranten met een hoog inkomen snel weer uit ons land vertrekken (Bijwaard en Wahba, 2014). Dus de arbeidsmarktdynamiek, het vinden en verliezen van een baan, alsmede de hoogte van het inkomen hebben invloed op het retourmigratiegedrag. In dit onderzoek analyseren we daarom in welke mate de arbeidsmarktdynamiek en het retourmigratiegedrag van deze migranten van invloed is op de gemiddelde loongroei van recente migranten in Nederland.

Loongroei van migranten

In theorie is de loongroei van migranten sterk afhankelijk van hun verblijfsduur. Op het moment dat migranten voor het eerst in Nederland aankomen, hebben ze vaak te weinig kennis van de Nederlandse arbeidsmarkt en de Nederlandse taal. Door het verblijf in Nederland zal, over het algemeen, dit soort kennis stijgen en daarmee ook hun productiviteit

en hun inkomen. De loongroei van de migranten kan daarom niet los gezien worden van de lengte van het verblijf in Nederland. Daarnaast speelt de arbeidsmarktdynamiek van de migrant een cruciale rol in de analyse van de loongroei. Alleen als een migrant werkt, kan zijn loon groeien. Een transitie van werk naar werkloosheid zal de loongroei doen stoppen, en anderzijds zal een transitie van werkloosheid naar werk de loongroei (weer) op gang brengen.

Motivatie voor retourmigratie

Tot voor kort veronderstelde het overgrote deel van de economische literatuur dat migratie een definitieve beslissing was (Borjas, 1999). Toch is de retourmigratie in de Verenigde Staten en Europa al lange tijd hoog. (Jasso en Rosenzweig, 1982; Dustmann et al., 1995; Bijwaard, 2010). Er bestaan een aantal concurrerende theorieën die de retourmigratie van arbeidsmigranten verklaren.

Volgens de theorie van het optimaal geplande verblijf is retourmigratie een gecalculerde beslissing en maakt deel uit van een optimale strategie om het nut (inkomen) gedurende de levensloop te maximaliseren, terwijl de migrant toch een voorkeur heeft voor consumptie in het land van herkomst (Dustmann en Weiss, 2007). Een specifiek voorbeeld hiervan is de terugkeer van *target savers*, migranten die zich vooraf ten doel stellen om in het gastland een bepaald geldbedrag bij elkaar te sparen. Deze theorie impliceert dat succesvolle arbeidsmigranten, werkend en met een hoog inkomen, eerder terugkeren dan minder succesvolle migranten. Een tegengesteld mechanisme bij retourmigratie is gebaseerd op het feit dat de migrant verkeerde verwachtingen kan hebben aangaande de arbeidsmarkt in het gastland. Volgens die theorie leidt een 'mislukking' (werkloosheid of een laag inkomen) tot een niet vooraf geplande terugkeer (Borjas en Bratsberg, 1996; Bijwaard et al., 2014).

In beide theorieën speelt het herkomstland een belangrijke rol, want zowel de fysieke als de culturele afstand heeft grote invloed op het retourmigratiegedrag. Als het land van herkomst ver weg is, zijn de migratiekosten hoger. De culturele verschillen tussen het land van herkomst en Nederland bepalen hoe gemakkelijk het voor de migrant is om te integreren op de Nederlandse arbeidsmarkt en daarmee hoe groot de kans op succes is. Natuurlijk wordt de toegang van een arbeidsmigrant tot ons land ook bepaald door het herkomstland, bijvoorbeeld wanneer arbeidsmigranten uit



de Europese Unie zich hier vrij kunnen vestigen, terwijl dat voor arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden een stuk moeilijker is. Daarnaast speelt het netwerk van al aanwezige migranten uit het land van herkomst een rol bij het succes van de arbeidsmigrant.

Data migratie

Voor het onderzoek maken we gebruik van een uniek bestand, door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) samengesteld op basis van administratieve gegevens. Het bestand bevat gegevens over alle niet-Nederlandse migranten van 18–64 jaar die in de periode 1999–2007 naar Nederland zijn gekomen. Hieruit zijn alle officiële migratiebewegingen te volgen van ruim een half miljoen migranten naar en uit Nederland. Van hen is bekend wanneer ze zich in Nederland vestigden en zich eventueel weer uitschreven, wat hun migratiemotief is, waar ze geboren zijn, hun leeftijd, hun geslacht, hun burgerlijke staat en of ze kinderen hebben. Deze informatie is gekoppeld aan sociaal-economische gegevens uit het Sociaal Statistisch Bestand (SSB) van het CBS. Hierdoor hebben we een panel-bestand met voor elke migrant, vanaf het moment dat deze in Nederland is geregistreerd tot het moment dat hij of zij vertrekt (of tot het einde van de observatieperiode, 31 december 2007), de arbeidsmarktpositie, het inkomen, de sector waarin de migrant werkt en of deze een uitkering ontvangt (dit alles mogelijk variërend over de tijd).

Het onderzoek is beperkt tot arbeidsmigranten ($N = 92.893$), oftewel migranten die arbeidsmigratie als motief

opgeven en binnen drie maanden na aankomst daadwerkelijk werken, en tot familiemigranten ($N = 101.882$), oftewel migranten die voor gezinsvorming of gezinshereniging naar ons land komen. Zij worden gevolgd vanaf het moment van aankomst in Nederland (ergens tussen 1 januari 1999 en 31 december 2007) tot het moment van vertrek uit Nederland, of anders tot 31 december 2007 voor de migranten die dan nog steeds in Nederland verblijven.

Wat betreft hun arbeidsmarktsituatie zijn bij deze migranten vier mogelijkheden te onderscheiden, te weten: werkend, uitkeringsontvanger, geen Nederlands inkomen, en vertrokken naar het buitenland. Van de migranten in de steekproef heeft 75 procent werkervaring in Nederland, heeft 71 procent een tijd zonder inkomen gezeten, is 20 procent minstens één keer een uitkeringsontvanger geweest, en is 42 procent binnen de waarnemingsperiode vertrokken.

Zowel het arbeidsmarktgedrag als de retourmigratie verschilt sterk naar migratiemotief en naar geslacht. Familiemigranten en vrouwen hebben minder werkervaring, en blijven vaker in ons land wonen (Bijwaard, 2010; Bijwaard en Van Doeselaar, 2014). Daardoor wijkt de loongroei van familiemigranten sterk af van die van arbeidsmigranten, en de loongroei van vrouwelijke migranten dito van die van mannelijke migranten.

Model

Voor zowel de individuele arbeidsmarktdynamiek als de migratiedynamiek is de tijd tussen transities, bijvoorbeeld

van werk naar werkloosheid of van de tijd in Nederland tot het vertrek van cruciaal belang, omdat de kans om een transitie door te maken verandert naarmate men langer in een bepaalde situatie zit. Zo neemt de kans om werk te vinden over het algemeen af met de werkloosheidsduur. Daarom gebruiken we een duurmodel voor de individuele verblijfsperiode bij elke situatie (arbeidsmarkttoestand en verblijf in Nederland). Een duurmodel modelleert de *hazard*, de snelheid van verandering. Het model neemt, naast demografische kenmerken, zoals leeftijd, geslacht en jaar van aankomst, ook de lengte van het verblijf in een bepaalde situatie mee. Voor de loongroei definiëren we een log-lineaire regressievergelijking, waarmee de hoogte van het inkomen verklaard wordt.

Uiteindelijk willen we weten wat de gemiddelde loongroei van de migranten is als we corrigeren voor zowel de

arbeidsmarktdynamiek als de retourmigratie, die beide mogelijk selectief zijn. Deze selectiviteit is aanwezig omdat er waargenomen en niet-waargenomen factoren zijn die meerdere transities en de loongroei gelijktijdig kunnen beïnvloeden. Het is bijvoorbeeld heel goed mogelijk dat een niet-waargenomen eigenschap van de migrant, zoals ondernemerschap, niet alleen leidt tot een eerder verlies van werk, maar ook tot een lage loongroei en een eerder vertrek uit Nederland. Als in de analyses geen rekening gehouden wordt met een dergelijk selectieprobleem zou de gemiddelde loongroei van de migrant niet juist geschat worden. Om de invloed van de verschillende selectieprocessen (selectieve arbeidsmarktdynamiek en selectieve retourmigratie) in kaart te brengen, vergelijken we de resultaten van drie verschillende modellen.

In het eerste model (migratie-model) zijn de snelheid van het vertrek uit Nederland en de individuele loongroei van elkaar afhankelijk (zowel via de waargenomen kenmerken van de migrant – zoals leeftijd, geslacht, huwelijkse staat, jaar van aankomst en arbeidsmarktsector – als via de niet-waargenomen individuele kenmerken). Dit model concentreert zich op de selectieve retourmigratie, maar negeert de arbeidsmarktveranderingen. In het tweede model (arbeidsmodel) wordt juist de retourmigratie genegeerd, en zijn de individuele arbeidsmarkttransities en de individuele loongroei van elkaar afhankelijk. En in het derde model (volledige model) wordt zowel de arbeidsmarktdynamiek als de retourmigratie meegenomen, waarbij de individuele snelheid van het vertrek en de individuele snelheid van de arbeidsmarkttransities niet alleen onderling, maar ook van de individuele loongroei afhankelijk zijn.

Een vergelijking van de resultaten van de verschillende modellen vertelt ons in hoeverre selectief retourmigratiegedrag en selectieve arbeidsmarktverandering de individuele loongroei van migranten in Nederland beïnvloeden. Als de loongroei in het migratiemodel lager is dan het volledige model, betekent dit dat migranten met minder succes op de arbeidsmarkt een lagere loongroei ervaren. Als de loongroei in het arbeidsmodel hoger is dan het volledige model, betekent dit dat migranten die vertrekken een selectieve groep van migranten vormen, met een hogere loongroei. Hier kunnen we dus uit afleiden in hoeverre de loongroei van migranten (die in Nederland blijven) afhangt van hun arbeidsmarktdynamiek en hun retourmigratiegedrag.

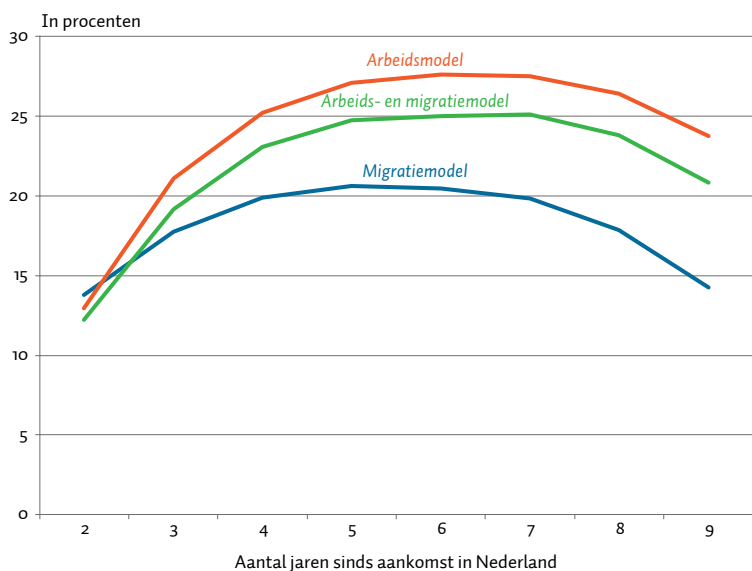
Resultaten

Het onderzoek laat zien (figuur 1) dat volgens het volledige model het inkomen van migranten in de eerste paar jaar na aankomst snel groeit (23 procent in vijf jaar). Daarna is er een afvlakking, en na zeven jaar zelfs een daling (maar nog steeds is het inkomen hoger dan het inkomen bij aankomst). Het negeren van selectieve retourmigratie in het arbeidsmodel leidt tot een overschatting van de loongroei, want de migranten met een hoge loongroei vertrekken sneller uit ons land. Het negeren van de selectieve arbeidsmarkttransities in het migratiemodel leidt tot een onderschatting van de loongroei, aangezien migranten die werkloos worden een lagere loongroei hebben.

In de economische migratieliteratuur wordt er meestal geen onderscheid gemaakt naar het migratiemotief van de

Loongroei recente migranten naar model

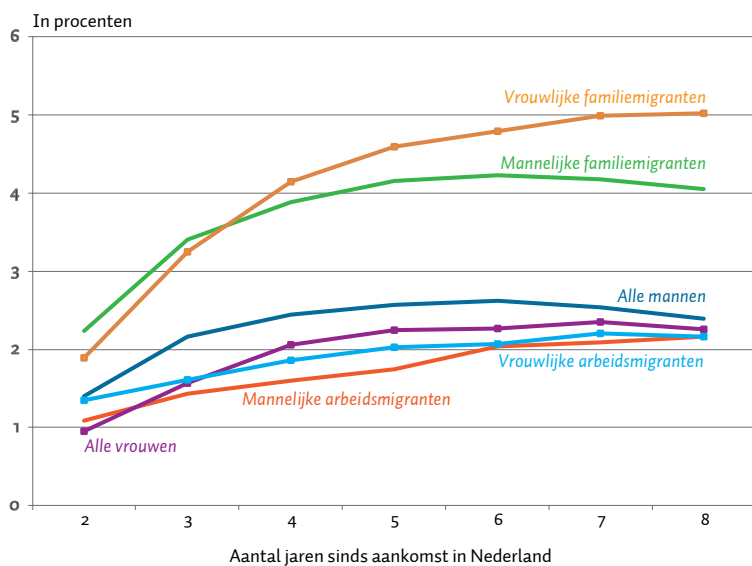
FIGUUR 1



Bron: CBS | ESB

Loongroei naar geslacht en migratiemotief

FIGUUR 2



Bron: CBS | ESB

migranten, zoals arbeid, familievorming of -hereniging. Terwijl de arbeidsmarktintegratie en het retournigratiegedrag van familie- en arbeidsmigranten zeer verschillend zijn (Bijwaard, 2010; Bijwaard en Van Doeselaar, 2014) en daarmee ook de loongroei. Hoewel 42 procent van de familiemigranten werkt voor het einde van de observatieperiode, heeft slechts een klein deel (vijf procent) van kort na aankomst een baan in Nederland. Negen jaar na aankomst is zo'n 70 procent van de familiemigranten en 25 procent van de arbeidsmigranten nog in ons land. De resultaten van afzonderlijke modellen, geschat voor arbeids- en familiemigranten, laten zien dat de loongroei voor familiemigranten veel groter is dan voor arbeidsmigranten (figuur 2). Het arbeidsmarkt- en migratiegedrag van mannen verschilt ook sterk van dat van vrouwen, maar de verschillen tussen mannelijke en vrouwelijke migranten in de loongroei zijn slechts klein (figuur 2).

Conclusie

Voor een correcte interpretatie van de gemiddelde loongroei van migranten in ons land dient niet vergeten te worden dat de individuele loongroei sterk samenhangt met de arbeidsmarktstatus en met het retournigratiegedrag van een migrant. Zonder werk kan het loon van de migrant immers weinig groeien en een aanzienlijk, en selectief, deel van deze migranten verlaat ons land binnen afzienbare tijd weer. We laten zien dat het negeren van deze samenhang leidt tot onderschatting (negeren arbeidsmarktdynamiek) of overschatting (negeren retournigratie) van de gemiddelde loongroei van een migrant.

Deze selectieve loongroei kan zowel positief als negatief uitpakken. Positief voor de Nederlandse economie is dat migranten die werkloos worden eerder vertrekken, zodat de succesvolle migranten, die meer belasting betalen en minder gebruikmaken van de Nederlandse uitkeringen, overblijven. Negatief voor de Nederlandse economie is echter dat ook migranten met een sterke loongroei, die een grotere economische bijdrage (meer belasting betalen) leveren, sneller vertrekken dan migranten met een beperkte loongroei. Dat zowel succesvolle en minder succesvolle migranten vertrekken, is conform de theorieën dat de ene groep mogelijk genoeg geld heeft verdiend, terwijl de andere groep denkt elders meer succes te kunnen hebben.

Met dit laatste feit zal beter rekening moeten worden gehouden in de verdere uitwerking van het kennismigrantenbeleid. Het vanaf 2006 ingezette beleid om de instroom van hoogopgeleide werknemers van niet-Europese herkomst te bevorderen heeft geleid tot meer migratie van dergelijke migranten, al zijn de aantallen nog laag. Het beleid, dat grotendeels in handen ligt van werkgevers, is echter ad hoc zonder een langetermijnvisie. Als men geen rekenschap neemt van de hoge terugkeer van deze migranten zal dit beleid nooit leiden tot een structurele oplossing van de toekomstige schaarste op de arbeidsmarkt. Men moet dus niet alleen de hoogopgeleide migranteninstroom bevorderen maar ook het vertrek uit ons land van deze migranten ontmoedigen. Naast verruiming van arbeidsmarktmogelijkheden zal het verblijf van deze migranten in ons land vereenvoudigd moeten worden. Als men wil bevorderen dat deze migranten in ons land een leven op gaan bouwen om

een langdurige bijdrage aan de Nederlandse economie te kunnen leveren, zal men de sociale restricties moeten verlichten en de leefomstandigheden moeten verbeteren.

Literatuur

- Bijwaard, G.E. (2010) Immigrant migration dynamics model for the Netherlands. *Journal of Population Economics*, 23(4), 1213–1247.
- Bijwaard, G.E. en S. van Doeselaar (2014) The impact of changes in the marital status on return migration of family migrants. *Journal of Population Economics*, 27(4), 961–997.
- Bijwaard, G.E., C. Schluter en J. Wahba (2014) The impact of labor market dynamics on the return migration of immigrants. *The Review of Economics and Statistics*, 96(3), 483–494.
- Bijwaard, G.E. en J. Wahba (2014) Do high-income or low-income immigrants leave faster? *Journal of Development Economics*, 108, 54–68.
- Bijwaard, G.E. en J. Wahba (2019) Immigrants wage growth and selective out-migration. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* (te verschijnen)
- Borjas, G.J. (1999) The economic analysis of immigration. In: O. Ashenfelter en D. Card (red.), *Handbook of labor economics*, deel 3A. Amsterdam: North-Holland, 1697–1760.
- Borjas, G.J. en B. Bratsberg (1996) Who leaves? The outmigration of the foreign-born. *The Review of Economics and Statistics*, 78(1), 165–176.
- Dustmann, C., S. Bentolila en R. Faini (1995) Return migration: the European experience. *Economic Policy*, 11(22), 213–250.
- Dustmann, C. en Y. Weiss (2007) Return migration: theory and empirical evidence. *British Journal of Industrial Relations*, 45(2), 236–256.
- Jasso, G. en M.R. Rosenzweig (1982) Estimating the emigration rates of legal immigrants using administrative and survey data: the 1971 cohort of immigrants to the US. *Demography*, 19(3), 279–290.

Migranten vertrekken eerder uit Nederland

Migranten komen naar Nederland met uiteenlopende motieven, zoals werk, studie of het verkrijgen van asiel. Het aantal mensen per migratiemotief wisselt sterk, evenals de herkomstlanden van migranten. Het is vanuit een integratieperspectief relevant hoe lang verschillende groepen migranten in Nederland zullen blijven – en ook waardoor hun verblijfsduur wordt bepaald.

IN HET KORT

- Het aandeel migranten uit Midden- en Oost-Europa is toegenomen, ten koste van de traditionele herkomstlanden
- Het aandeel arbeids- en studiemigranten is toegenomen en dat van asielmigranten gedaald.
- De verblijfsduur van migranten wordt korter, en is maar deels te verklaren door veranderingen in de groepssamenstelling.

HANS SCHMEETS

Senior onderzoeker bij het Centraal Bureau voor de Statistiek en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit van Maastricht

De afgelopen jaren is zowel het aantal als de diversiteit van migranten in Nederland fors gestegen (De Mooij et al., 2018). Inmiddels wonen er in Nederland migranten afkomstig uit 223 verschillende landen, met een grote verscheidenheid aan migratiemotieven, opleidingsniveau, verblijfsstatus en verblijfsduur. Deze veranderende samenstelling kan gevolgen hebben voor de gemiddelde verblijfsduur van migranten.

Vanuit het nationale integratiebeleid is informatie over de factoren die de verblijfsduur van migranten beïnvloeden van belang. Investeren in groepen migranten van wie men kan verwachten dat ze Nederland weer snel zullen verlaten, lijkt minder zinvol dan wanneer men zich zou richten op groepen met een veel langere verblijfsintentie. Er is echter, met uitzondering van een studie van Nicolaas et al. (2003), nagenoeg geen systematisch onderzoek gedaan naar de verblijfsduur van migranten.

Methoden

Om meer inzicht te krijgen in de verblijfsduur van de verschillende groepen migranten vergelijken we drie cohorten, van 1999 tot en met 2015. Het eerste cohort bevat 554.718 mensen die in de periode 1999–2005 naar Nederland zijn gekomen, het cohort 2006–2010 omvat een iets kleinere groep van 469.819, en het cohort 2011–2015 bestaat uit 607.655 mensen. De data hebben betrekking op alle migranten met een niet-Nederlandse nationaliteit die zich in de periode 1999–2015 in Nederland hebben ingeschre-

ven, en zijn afkomstig uit het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Op basis van een indeling van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) worden er achttien gebieden onderscheiden (Jennissen et al., 2018).

In het tweede en derde cohort kwamen minder migranten naar Nederland uit de traditionele herkomstlanden, zoals Turkije, Marokko, de voormalige West-Indische koloniën (Suriname en Nederlandse Antillen), en landen uit sub-Sahara-Afrika en Centraal-Azië (figuur 1). Daar staat tegenover dat wel het aandeel migranten uit Europa is toegenomen, vooral uit Midden- en Oost-Europa.

De invloed op de verblijfsduur van de verschillende migratiekenmerken, zoals het migratiemotief, schatten we vervolgens met behulp van een Cox-regressieanalyse. Hierbij gebruiken we de data van het eerste en tweede cohort. Voor de afhankelijke variabele wordt er nagegaan of een migrant voor de volledige periode van vijf jaar in Nederland verblijft of eerder weggaat. De zogenoemde *hazard* geeft vervolgens de kans weer op vertrek uit Nederland in vergelijking met de referentiegroep.

Naast het herkomstgebied en het migratiemotief nemen we ook de gemeente mee in de analyse waar de eerste inschrijving heeft plaatsgevonden, omdat de plaats waar de immigrant zich gaat vestigen invloed zal hebben op de verblijfsduur. Voorts nemen we de leeftijd en het geslacht van de migrant mee als verklarende factoren wat betreft de verblijfsduur. Daar voegen we een dummy voor het cohort (1999–2005 versus 2006–2010) aan toe om na te kunnen gaan of mensen korter in Nederland verblijven indien we controleren voor de compositie van beide cohorten.

Resultaten

De resultaten van de Cox-regressie in figuur 2 laten zien dat het cohort, de leeftijd, het geslacht, de gemeentegrootte, migratiereden en het herkomstgebied van de migrant allemaal een significant effect hebben op de vertrek kans.

Het meest opvallend is het cohorteffect: een migrant uit het jongere cohort heeft een 1,6 keer zo grote vertrek kans als iemand uit het oudere cohort ($\text{hazard} = 1,60$). Dit effect is aanwezig ondanks het toevoegen van controlevariabelen. Dit betekent dat migratie meer onbestendig is geworden, en dat deze verandering maar zeer ten dele is toe te schrijven aan andere compositie-effecten.

Dat migranten eerder uit Nederland vertrekken, wordt ook ondersteund door de beschrijvende statistieken (tabel 1). Terwijl 63,7 procent van het oudere cohort (1999–2005) meer dan vijf jaar in Nederland verbleef, is het verblijf van het jongere cohort (2006–2010) aanmer-



kelijk korter: slechts 52,9 procent ervan verbleef langer dan vijf jaar in Nederland. De verklaring voor de kortere verblijfsduur ligt echter niet aan de verschillen in samenstelling tussen de beide cohorten. Een nadere inspectie van de data toont dit aan als we kijken naar de relatie met de migratiereden en het herkomstgebied.

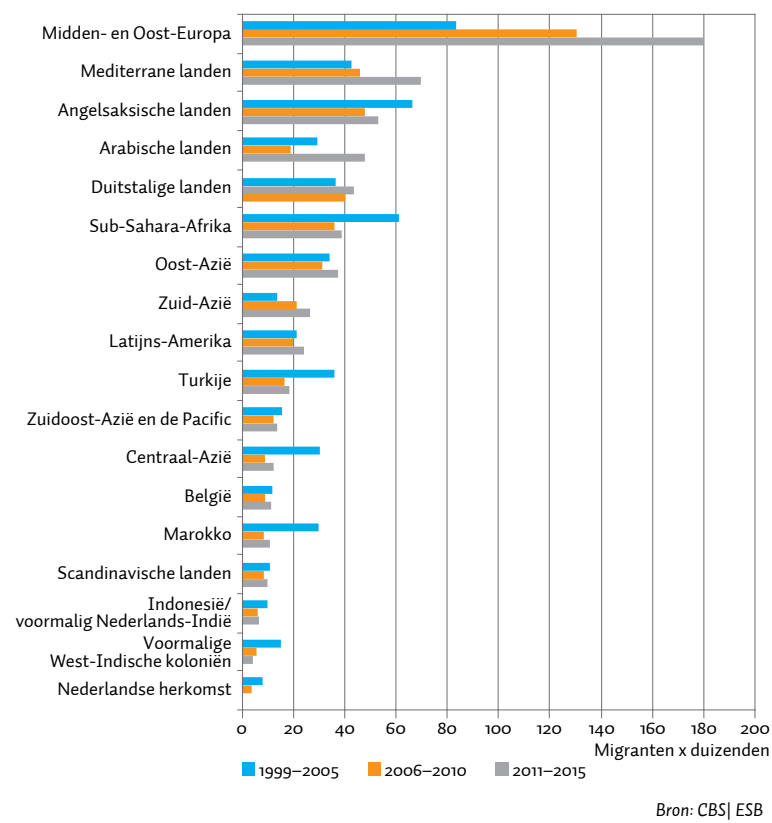
De veranderde samenstelling van de migratiemotieven biedt een aanknopingspunt voor de kortere verblijfsduur van het jongere cohort. In het tweede cohort (figuur 3) zijn er namelijk beduidend minder asielmigranten naar Nederland gekomen, en vooral meer arbeids- en studiemigranten. Een migrant die vanwege studie of werk naar Nederland komt, blijft doorgaans korter dan iemand die, na een asielaanvraag, een verblijfsvergunning heeft gekregen of om gezinsredenen naar Nederland is gekomen. Cijfers op basis van het eerste cohort illustreren dit: terwijl van de studie- en arbeidsmigranten de helft hier langer dan vijf jaar verblijft, geldt dat voor bijna driekwart van de asiel- en de gezinsmigranten (figuur 4).

Toch kan de veranderde samenstelling niet het kortere verblijf verklaren van de migranten in het tweede cohort, omdat de verblijfsduur niet stabiel is binnen de vier groepen (werk, asiel, studie, gezin). Vooral het aandeel studenten met een lang verblijf slinkt in het tweede cohort, en dat geldt ook voor de gezins- en arbeidsmigranten met een lang verblijf. Wel is de forse afname van asielmigranten die ook in het tweede cohort langer blijven een gedeeltelijke verklaring voor het feit dat ze eerder uit Nederland vertrekken.

Het verschil tussen de herkomstlanden van migranten

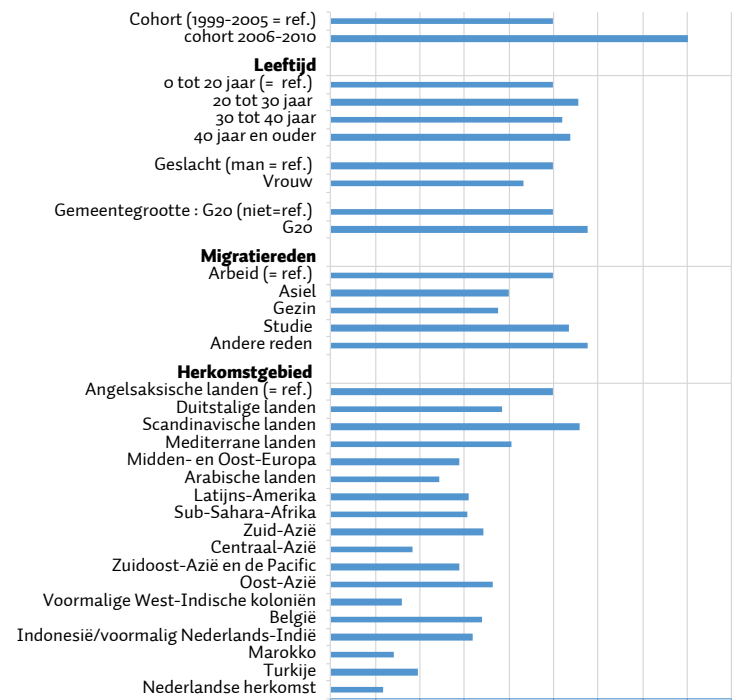
Migranten naar herkomstgebied, cohorten 1999–2005, 2006–2010 en 2011–2015

FIGUUR 1



Cox-regressie op vertrekkans na vijf jaar, 1999–2010

FIGUUR 2



Alle verschillen significant ($p < 0,001$).
Gecontroleerd voor migratiedatum en typologie gemeenten.

Bron: CBS | ESB

ten in het eerste en tweede cohort is een tweede mogelijke verklaring. Voor asielmigranten uit bepaalde gebieden is de mogelijkheid groter om terug te keren naar hun land – bijvoorbeeld in het voormalige Joegoslavië – dan voor asielmigranten uit landen als Irak en Afghanistan. Indien de situatie op de arbeidsmarkt in het herkomstland slecht is, dan zullen arbeidsmigranten en hun ‘gezinsvormers’ zich voor een langere periode, en soms permanent, willen vestigen. Andere arbeidsmigranten komen voor een korte periode naar Nederland, bijvoorbeeld als ze door bedrijven als expat uit bepaalde landen zijn uitgezonden. De verschuivingen tussen het eerste en tweede cohort in de herkomstlanden (zie figuur 1), kunnen dus een aanvullende verklaring leveren voor het feit dat migranten per saldo eerder uit Nederland vertrekken. Zo komen er minder migranten uit vooral de traditionele herkomstlanden, en meer uit Midden- en Oost-Europa.

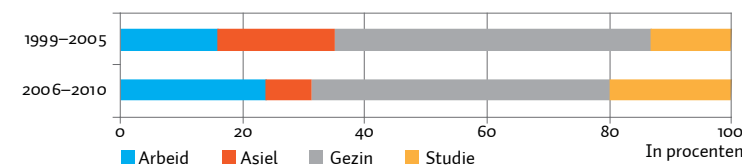
Tabel 1 illustreert de diversiteit tussen de achttien herkomstgebieden qua verblijfsduur. Ook een nadere inspectie van deze tabel biedt geen verklaring voor de kortere verblijfsduur. Van het eerste cohort blijven minstens vier van de vijf migranten, afkomstig uit de Arabische landen, Marokko, de voormalige West-Indische koloniën, Centraal-Azië of Turkije, vijf jaar of langer in Nederland. Bij het tweede cohort is de verblijfsduur korter wat betreft alle herkomstgebieden, waarbij migranten uit sub-Sahara-Afrika met een langer verblijf de uitzondering vormen. Migrant uit Midden- en Oost-Europa geven een bovengemiddelde verblijfsduur te zien: van het eerste cohort blijft 69 procent langer dan vijf jaar tegenover 64 procent van alle migranten, en van het tweede cohort is dat 58 procent tegenover 53 procent van alle migranten. Dus de verschuiving naar meer migranten uit bijvoorbeeld Polen, Bulgarije en Roemenië biedt geen verklaring voor de kortere verblijfsduur.

Ook de andere modeluitkomsten (figuur 2) bieden geen verklaring voor de kortere verblijfsduur in het tweede cohort. Mannen en twintigplussers die zich als migrant hebben gevestigd in de twintig grootste gemeenten vertrekken eerder dan vrouwen en jongeren, die zich in andere gemeenten als migrant hebben ingeschreven. Er zijn echter geen aanwijzingen dat migranten van het tweede cohort zich veel vaker hebben ingeschreven in een grote gemeente, waardoor de verblijfsduur wordt ingekort. Evenmin zijn er veel minder vrouwen en twintigminners gekomen, wat een dempend effect op de verblijfsduur zou hebben.

Blijkbaar zijn er dus andere factoren die eraan bijdragen dat migranten uit het tweede cohort minder lang in Nederland blijven. Het verschil tussen beide cohorten is dat het eerste cohort (1999–2005) in de eerste jaren na hun aankomst in Nederland veel minder geconfronteerd werd met de economische crisis dan het tweede (2006–2010). Nader onderzoek – door bijvoorbeeld fijnmazigere cohorten te volgen – is nodig om te kunnen bevestigen hoe het verschil te verklaren is. Naast deze factoren zullen er hierbij ook vele andere facetten betrokken moeten worden, zoals de levensfase, het arbeids- en woningaanbod, de sociaal-economische en sociaal-culturele positie van de migranten, het wel of niet hebben van de Nederlandse nationaliteit, en (de implementatie van) het beleid. Maar niet alleen binnenlandse aspecten kunnen van belang zijn, ook de situatie in

Migratiereden, cohorten 1999–2005 en 2006–2010

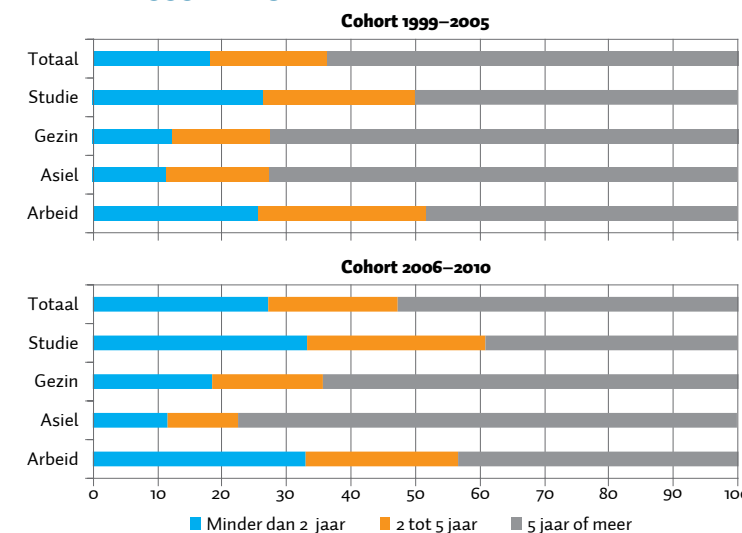
FIGUUR 3



Bron: CBS | ESB

Verblijfsduur migranten naar migratiemotief, cohorten 1999–2005 en 2006–2010

FIGUUR 4



Bron: CBS | ESB

andere landen is relevant, zoals de mogelijkheid om terug te keren naar het herkomstland en/of te migreren naar elders.

Discussie

De migrantenpopulatie is meer vlottend geworden. Verbleef 64 procent van het cohort 1999–2005 minstens vijf jaar in Nederland, voor het cohort 2006–2010 is dit aandeel gereduceerd tot 53 procent. Dat migranten eerder uit Nederland vertrekken, is maar deels te verklaren door de sterke veranderingen in hun samenstelling, zoals een relatieve toename van studie- en arbeidsmigranten, minder asielmigranten, en een sterke groei van de migranten uit Midden- en Oost-Europa.

Ook op gemeentelijk niveau is de verblijfsduur van migranten niet stabiel. Ten eerste zien we forse verschillen in de verblijfsduur tussen gemeenten. Verder verschilt ook het profiel van de migrant (waaronder het migratiemotief) sterk per gemeente, en verandert dit profiel ook over de tijd. Dat er bijvoorbeeld in een bepaalde periode relatief veel arbeidsmigranten naar een gemeente komen, is geen garantie dat dit in de toekomst ook zo zal zijn (Schmeets, 2019, p. 26–33).

Aangezien het integratiebeleid meer terecht is gekomen bij lokale overheden, is het voor deze belangrijk om te weten welke groepen migranten er naar hun gemeente komen, hoe lang ze doorgaans blijven en welke kenmerken ze hebben, zodat de gemeenten hierop in kunnen spelen. Omdat de verblijfsduur en het immigrantenprofiel veranderen, is het voor gemeenten lastiger om hierop toegesneden integratiebeleid te ontwikkelen.

Al deze bevindingen tonen aan dat het profiel van de migranten allerminst stabiel is. Dit roept de vraag op of de mate waarin zij geïntegreerd zijn in de Nederlandse samenleving ook een wisselend beeld laat zien. Aan de integratie van migranten lijkt er echter niet veel veranderd te zijn. Het beeld is dat er heel weinig verschuivingen optreden in de mate waarin migranten zich, ten opzichte van de groep met een Nederlandse achtergrond, onderscheiden wat betreft het meedoen in de samenleving en het vertrouwen dat ze erin hebben (Van Beuningen en Schmeets, 2015). Maar de achterstand van de migranten blijft onverminderd bestaan.

Literatuur

Beuningen, J. van, en H. Schmeets (2015) De meetlat sociaal kapitaal. In: H. Schmeets (red.). *Sociale samenhang: wat ons bindt en verdeelt*. Den Haag/Heerlen: CBS, 15–27.

Engbersen, G. en P. Scholten (red.) (2018) *De wereld in een stad: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Jennissen, R., G. Engbersen, M. Bokhorst en M. Bovens (2018) *De nieuwe verscheidenheid: toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Mooij, M. de, C. Bloemendal en D. Dieleman (red.) (2018) *Jaarrapport Integratie 2018*. Den Haag/Heerlen: CBS.

Nicolaas, H., A. Sprangers en H. Witvliet (2003) *Arbeidsmigranten en hun gezinnen*. *Bevolkingstrends*, 2, 20–23.

Schmeets, H. (2019) *Verblijfsduur immigranten: migratieredenen en herkomstgebieden*. Working Paper, 33. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Migranten met een verblijfsduur van minstens vijf jaar, in procenten

TABEL 1

Cohort	1999–2005	2006–2010
Angelsaksische landen	39,4	34,0
Duitstalige landen	50,5	38,5
Scandinavische landen	34,5	27,9
Mediterrane landen	46,3	40,7
Midden- en Oost-Europa	69,2	57,5
Arabische landen	79,9	69,3
Latijns-Amerika	64,0	53,5
Sub-Sahara-Afrika	65,8	72,7
Zuid-Azië	58,3	43,6
Centraal-Azië	86,4	79,5
Zuidoost-Azië en de Pacific	67,9	56,3
Oost-Azië	48,6	43,6
Voormalige West-Indische Koloniën	87,2	86,3
België	58,6	53,9
Indonesië / voormalig Nederlands Indië	61,9	45,3
Marokko	89,8	84,2
Turkije	82,4	69,8
Nederlandse herkomst	88,4	86,8
Totaal	63,7	52,9

Bron: CBS | ESB

Concentratie migranten verkleint kansen op arbeidsmarkt niet

Hoe belangrijk is de buurt waar asielzoekers gaan wonen voor hun succes op de arbeidsmarkt? Zorgt spreiding van migranten te midden van de autochtone bevolking ervoor dat zij beter in de arbeidsmarkt integreren dan wanneer men ze concentreert in buurten met veel andere allochtonen? Eerder onderzoek geeft antwoord op deze vragen.

IN HET KORT

- Concentratie van migranten is niet nadelig voor hun arbeidsintegratie.
- Vooral in de eerste jaren heeft een hoge concentratie van migranten in een buurt een positief effect.
- Naast een efficiënt matchingsbeleid op regionaal niveau is ook het aantal migranten in een buurt relevant.

PASCAL BECKERS

Universitair hoofd-
docent aan de Rad-
boud Universiteit,
Nijmegen

LEX BORGHANS

Hoogleraar aan
de Universiteit
Maastricht

Met enige regelmaat heeft Nederland te maken met een hoge instroom van asielzoekers. De samenleving staat dan steeds weer voor de vraag hoe de asielzoekers die in Nederland blijven het beste kunnen integreren in de maatschappij, onder andere om zo de mogelijkheid te vergroten dat zij op termijn zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Dat lukt helaas slechts bij een klein deel van de statushouders. Van degenen die in de periode 1995–1999 naar Nederland kwamen had maar een op de vijf na twee jaar een betaalde baan, en zelfs na vijftien jaar bleef de arbeidsparticipatie met 57 procent achter bij die van andere migrantengroepen en van de autochtone bevolking (Maliapaard et al., 2017).

Het huidige kabinet heeft de vlotte arbeidsmarktintegratie van asielzoekers dan ook tot speerpunt gemaakt van zijn integratiebeleid. In 2016 is er in Nederland een begin gemaakt met beleid waarbij mede op basis van screening en matching de plaatsing van statushouders wordt bepaald. Gerritsen et al. (2018) concluderen dat de arbeidsmarktparticipatie van asielzoekers verhoogd kan worden door aan hen regio's toe te wijzen die passen bij hun persoonlijke kenmerken, zoals hun leeftijd, geslacht en herkomstland. Ook al wordt er bij het plaatsen van asielzoekers geleidelijk meer rekening gehouden met hun persoonlijke kenmerken, toch is het plaatsingsbeleid van oudsher een spreidingsbeleid:

mensen worden pro rata over de gemeenten verdeeld op basis van inwonertal. Hoewel de nieuwkomers de neiging hebben om in dezelfde buurten te gaan wonen, wordt er vaak verondersteld dat een spreiding van de nieuwkomers over het land beter is voor hun arbeidsmarktkansen, omdat men zo het contact met de autochtone bevolking stimuleert. De vraag is of dit ook daadwerkelijk het geval is.

Segregatie en arbeidsmarktsucces

In de literatuur over de vestigingsplaats van migranten is het onduidelijk welk effect etnische segregatie in woonbuurten heeft op de arbeidsmarkttuitkomsten van deze groep. Onderzoek uit de Verenigde Staten vanaf de jaren vijftig van de vorige eeuw wijst op een negatief effect, het zogenaamde 'ghetto-effect' (Bertrand et al., 2000). De vraag is of dit ook voor Europa geldt.

Helaas zijn de effectmetingen uit eerder onderzoek slechts beperkt bruikbaar, omdat bijna geen van de studies rekening houdt met de selectiviteit van de woonlocatie van migranten. Deze selectiviteit betekent dat migranten die meer aanleg voor succes hebben, zich vaker in buurten met een meer autochtone bevolking vestigen. Als hier geen rekening mee wordt gehouden, kan ten onrechte de indruk ontstaan dat wonen in deze buurten de reden is voor hun succes. Maar recente onderzoeken uit Scandinavië die wel rekening houden met deze selectiviteit, tonen positieve concentratie-effecten aan (Edin et al., 2003; Damm, 2009; 2014). Op basis van hun resultaten functioneren etnische buurten juist als een springplank die nieuwkomers op weg helpt binnen hun nieuwe omgeving, en een veilige haven vormt tegen maatschappelijke discriminatie (Van der Laan Bouma-Doff, 2005).

Nederland

Ook voor Nederland hebben we onderzocht welke invloed de buurt waarin asielzoekers gaan wonen heeft op hun arbeidsmarktsucces (wat betreft de kans op werk en het bruto-jaarinkomen). In dit onderzoek stond de instroom in de periode 1995–2004 centraal (Beckers en Borghans, 2011). Bij deze instroom rond de eeuwwisseling werden asielzoekers vrij willekeurig in de beschikbare asielzoekerscentra geplaatst. De instroom was zo groot dat asielzoekers bij binnenkomst naar de centra werden gestuurd waar op dat moment toevallig plaats was. Daarbij werd er niet naar hun voorkeuren of naar de ingeschatte geschiktheid

Dit artikel is geba-
seerd op Beckers en
Borghans (2011)



van de locaties gekeken. De plaats van de eerste vestiging bleek vervolgens in hoge mate voorspellend te zijn voor waar asielzoekers zich later zouden vestigen. Een aanzienlijk percentage bleef namelijk, als ze eenmaal vrij waren om zelf een woonplaats te kiezen, dicht in de buurt wonen. Wij gebruikten dit toeval om zicht te krijgen op de vraag in hoeverre nieuwkomers baat hebben bij het wonen in een buurt met veel autochtonen, of juist baat hebben bij het wonen tussen andere migranten.

Data en methode

Voor deze analyses hebben we administratieve data van het Centraal Bureau voor de Statistiek gebruikt. Hierbij zijn gegevens uit de Gemeentelijke Basisadministratie wat betreft de eerste locatie van asielzoekers en de buurt waarin ze later zijn gaan wonen, gekoppeld aan gegevens over werk en inkomen. Tegen de tijd dat asielzoekers mogen gaan werken, wonen ze niet meer in een asielzoekerscentrum en kunnen ze zich in principe overal in Nederland vestigen. In veel gevallen bleven ze echter wonen in de omgeving van het asielzoekerscentrum. Als we een verband zouden leggen tussen de kenmerken van de buurt waar men woonde en het arbeidsmarktsucces, dan zou het kunnen zijn dat asielzoekers die bij voorbaat kansrijker waren op de arbeidsmarkt, zich in een ander soort buurten vestigden dan de minder kansrijke asielzoekers. We gebruiken daarom de locatie van het toegewezen asielzoekerscentrum als een instrumentele variabele voor de kenmerken van de buurt waarin men uiteindelijk is gaan wonen.

In eerste instantie kijken we hierbij naar het percentage niet-westerse allochtonen als zijnde een kenmerk van de buurt. Omdat er ook grote verschillen zijn in de sociaal-economische samenstelling van buurten, kijken we daarnaast tevens naar het percentage werkenden en gemiddelde inkomen in een buurt. Al deze variabelen worden geïnstrumenteerd door de locatie van het asielzoekerscentrum. We controleren voor geslacht, leeftijd, leeftijd kwadraat, verstedelijking, verblijfsduur in Nederland, jaar en COROP-gebied.

Bevindingen

Tabel 1 laat zien wat het verband is tussen de concentratie buitenlanders in de buurt waar de asielzoeker is gaan wonen en de kans op werk en het bruto-jaarinkomen. We vergelijken daarbij de schattingen waarbij geen rekening wordt gehouden met de selectiviteit van de buurtkeuze (OLS)

Effect van concentratie buitenlanders op baankans en bruto-jaarinkomen van nieuwkomer TABEL 1

	Kans op een baan		Bruto-jaarinkomen	
	OLS	IV	OLS	IV
Zonder buurtkenmerken	-0,077**	0,011	-0,282***	0,83
Met buurtkenmerken	0,067***	0,290***	0,472***	1,61***

/ Significant op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau

Bron: Beekers en Borghans (2011) | ESB

met de schattingen die het toeval in het toewijzingsproces gebruiken om het causale effect van de buurt te bepalen (IV). Daarbij kunnen we wel of niet rekening houden met andere buurtkenmerken.

De OLS-schattingen voor de kans op een baan en het bruto-jaarinkomen zijn beide significant negatief. Dit wekt dus de suggestie dat segregatie een negatieve invloed heeft op de arbeidsmarktkansen. Op basis van de schattingen zou een asielzoeker in een buurt met 100 procent buitenlanders 7,7 procentpunt minder kans hebben op een baan en ook zo'n 28 procent minder verdienen. Dit effect verdwijnt echter als we door gebruik te maken van de instrumentele variabelen rekening houden met de selectiviteit van de buurtkeuze. De IV-schattingen zijn juist positief, maar niet significant. Kennelijk vestigen kansrijkere asielzoekers zich vaker in meer autochtone buurten, waardoor het beeld ontstaat dat spreiding gunstig is. Buurten met een hoge concentratie buitenlanders zijn immers ook vaak minder economisch gunstige buurten. Meer mensen zijn er werkloos en het gemiddelde inkomen is er lager.

Als we ook deze sociaal-economische buurtkenmerken instrumenteren, wordt de invloed van de concentratie zelfs significant positief. De concentratie van buitenlanders in een buurt heeft op zichzelf dus een positief effect op arbeidsmarktkansen, terwijl het effect van de kwaliteit van de buurt negatief is.

We hebben de analyses ook opgesplitst naar verschillende groepen. De grootste verschillen vinden we als we kijken naar hoe lang mensen al in Nederland zijn. Naarmate de verblijfsduur toeneemt, neemt het voordeel van een hoge concentratie van andere migranten af. Kennelijk is de nabijheid van andere buitenlanders vooral gunstig in de eerste jaren dat men in Nederland verblijft en verandert dit voordeel geleidelijk in een nadeel.

Discussie

Onze analyse laat zien dat de concentratie van buitenlanders in buurten niet zo nadelig is als vaak wordt gedacht. Vooral mensen die recent zijn geïmmigreerd, kunnen baat hebben bij het wonen in een buurt met andere buitenlanders. Omdat nieuwkomers die bij voorbaat al kansrijker zijn meer de neiging hebben om zich in autochtone buurten te vestigen, ontstaat er echter gemakkelijk het beeld dat wonen in buurten met een lage concentratie buitenlanders de kansen op werk vergroot.

Omdat bij iedere nieuwe golf aan asielzoekers vaak snel de vraag moet worden beantwoord wat de beste manier is om deze nieuwkomers te laten integreren en hun kans op werk te vergroten, zou zo'n golf meer benut moeten worden om te leren wat werkt en wat niet werkt, zodat we een volgende keer in ieder geval hebben kunnen leren van de eerdere ervaringen. Zo kunnen we dan in ieder geval een volgende keer onze eerdere ervaringen benutten. Sinds 2016 worden er beleidsinspanningen geleverd om bij de plaatsing van asielzoekers rekening te houden met hun kenmerken – zoals leeftijd, geslacht en herkomstland – om zo hun regionale arbeidsmarktkansen te verhogen, hetgeen mogelijk in de toekomst zelfs gefaciliteerd zou kunnen worden door op data gebaseerde toewijzingsalgoritmes (Bansak et al., 2018). We hebben hier laten zien dat het,

naast een efficiënt matchingbeleid op regionaal niveau, ook relevant is waar de statushouders binnen de regio worden geplaatst. Hierbij moet men de rol van stedelijke migrantenbuurten niet onderschatten als een springplank die het integratieproces van de nieuwkomers bevordert.

Literatuur

- Bansak, K., J. Ferwerda, J. Hainmueller et al. (2018) Improving refugee integration through data-driven algorithmic assignment. *Science*, 359(6373), 325–329.
- Beckers, P. en L. Borghans (2011) Segregation in neighbourhoods and labour market outcomes of immigrants: evidence from random assignment in the Netherlands. MERIT Working Paper, 2011-068.
- Bertrand, M., E.F.P. Luttmer en S. Mullainathan (2000) Network effects and welfare cultures. *The Quarterly Journal of Economics*, 115(3), 1019–1055.
- Damm, A.P. (2009) Ethnic enclaves and immigrant labour market outcomes: quasi-experimental evidence. *Journal of Labor Economics*, 27(2), 281–314.
- Damm, A.P. (2014) Neighborhood quality and labor market outcomes: evidence from quasi-random neighborhood assignment of immigrants. *Journal of Urban Economics*, 79, 139–166.
- Edin, P.-A., P. Fredriksson en O. Åslund (2003) Ethnic enclaves and the economic success of immigrants: evidence from a natural experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 118(1), 329–357.
- Gerritsen, S.B., M.A.C. Kattenberg en W. Vermeulen (2018) Regionale plaatsing vergunninghouders en kans op werk. CPB Policy Brief, 2018/07.
- Laan Bouma-Doff, W. van der (2005) *De buurt als belemmering?* Assen: Van Gorcum.
- Maliepaard, M., B. Witkamp en R. Jennissen (2017) *Een kwestie van tijd? De integratie van asielmigranten: een cohortonderzoek*. WODC Cahier 2017-3.

Integratie is werk voor de hele samenleving

Bij integratie wordt al te vaak en al te snel naar de overheid gekeken. Terwijl de samenleving zelf ook veel kan doen. Zo was ik eind 2018 uitgenodigd voor het afscheid van de bestuursvoorzitter van het OLVG ('hét stadsziekenhuis van Groot-Amsterdam'). Er werd mooi gesproken, maar ook opvallend fraai gezongen door het OLVG-koor, bestaande uit zo'n dertig personeelsleden van het ziekenhuis (dacht ik aanvankelijk).

Op de receptie na afloop sprak ik een van de leden van het koor aan, en complimenteerde hem met hun optreden. Tot mijn verbazing bleek toen dat het OLVG-koor weliswaar een 'huiskoor' was, dus bestaande uit personen die bij het OLVG werken, maar dat er ook een paar uitzonderingen waren op die regel. En bij toeval stond ik te praten met een van die uitzonderingen.

Deze zanger, laten we hem *Damir* noemen, was 33 toen hij in 1994 als Bosnische vluchteling in Nederland arriveerde. Een aantal jaren later – hij woonde inmiddels in Amsterdam – liet hij zijn moeder overkomen in verband met haar gezondheidsproblemen, en werd hij haar mantelzorger. In die rol bezocht hij regelmatig het OLVG, en zo liep hij op zekere dag tegen een optreden aan van het OLVG-koor.

Damir meldde zich prompt bij de dirigent van het koor, vertelde over zijn passie voor zingen en vroeg of hij mee mocht doen. En nu is hij dus alweer heel lang een vast en enthousiast lid van het OLVG-koor. Damir is niet ván het OLVG, maar hij hoort er wel echt bij. En dat vervult hem met een gevoel van trots en maakt hem intens gelukkig. Toen hij mij dit bijzondere verhaal vertelde, op die receptie, stond hij letterlijk te stralen.

Ik was verbaasd. Maar eigenlijk is het helemaal niet zo verbazingwekkend dat een vluchteling in Nederland aansluiting vindt bij een koor. Nederland beschikt immers over zowat de hoogste koordichtheid van de wereld. In 2015 heeft de European Choral Association, het Europese netwerk van korenorganisaties, daar voor het eerst ooit serieus, vergelijkend onderzoek naar gedaan.

Niet iedereen denkt er dagelijks over na, maar in Nederland is zingen veel groter dan voetbal. Volgens dit Europese onderzoek zingt hier 10,7 procent oftewel 1,786 miljoen van de inwoners in groepsverband. En daarvan zingt er 5,8 procent in koren, 2,7 procent in andere verbanden en 2,2 procent in informele zanggroepen. Op basis hiervan wordt het totaal aantal koren in ons land geschat op 32.000. Voetbal werd daarentegen in 2018 in georganiseerd verband gedaan door 1,209 miljoen Nederlanders in 3.017 voetbalverenigingen.

Stel je voor dat de koren van Nederland zich zouden laten inspireren



PAUL VAN SETERS

Hoogleraar aan Tilburg University

door het verhaal van Damir en het OLVG-koor, en dat ze vluchtelingen zouden uitnodigen om met hen mee te zingen. Als ieder koor vijf vluchtelingen adopteert, krijgen 160.000 vluchtelingen een enorme steun in de rug bij hun maatschappelijke integratie. En de koren zelf winnen er ook bij: meer leden, meer noten op de zang, meer maatschappelijke relevantie.

Wie verder op zoek gaat naar een uitwerking van een dergelijk initiatief voor Nederland, komt al gauw op het spoor van het Canadese *Private Sponsorship of Refugees Program*. In dit programma kunnen individuele burgers en burgerorganisaties tijdelijk de volledige verantwoordelijkheid op zich nemen voor vluchtelingen. Het gaat om de selectie van vluchtelingen, hun reiskosten, hun

opvang (woning, kleding, voedsel), hulp bij het vinden van scholen voor hun kinderen, hulp bij het vinden van werk, enzovoort.

Zo zijn er in de ruim veertig jaar sinds de start van dit programma in 1978 300.000 vluchtelingen in Canada toegelaten. Dat is een derde van het totale aantal toegelaten vluchtelingen.

Ook in Nederland zijn wij vertrouwd met burgerinitiatieven en maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor het welzijn van vluchtelingen. Maar de mobiliserende rol van de samenleving ofwel *civil society* is niet zo groot als in Canada. We hebben daar in feite een blinde vlek voor.

Dat blijkt ook uit het recente rapport van de Sociaal-Economische Raad, getiteld *Integratie door werk: meer kansen op werk voor nieuwkomers* (SER, 2019). In dat rapport worden er allerlei belangrijke en relevante aanbevelingen gedaan, die de minister van Sociale Zaken (die om dit rapport had gevraagd) allemaal zou moeten overnemen. Maar daarin schuilt ook meteen de tekortkoming van het rapport: het richt zich in feite uitsluitend tot de overheid en wat die zou kunnen of moeten doen.

Het SER-rapport verwijst inderdaad een enkele keer naar NGO's, maatschappelijke organisaties en private partijen, maar die verwijzingen zijn niet uitgewerkt en spelen geen enkele rol in de aanbevelingen. Het OLVG-koor, de 31.999 overige koren in Nederland en alle zeventien miljoen Nederlandse burgers zouden de minister en zijn beleidsfabriek in feite toch helemaal niet nodig moeten hebben om zich in ons land actief in te zetten voor de integratie van vluchtelingen.

Literatuur

European Choral Association (2015) *Singing Europe*. Rapport te vinden op europeanchoral-association.org.

SER (2019) *Integratie door werk: meer kansen op werk voor nieuwkomers*. SER-verkenning 19/04.



Creatieve industrie belangrijker dan gangbare cijfers suggereren

In de traditionele economische indicatoren speelt de creatieve sector slechts een bescheiden rol. Toch is ze belangrijk bij het aanjagen van innovatie. Hoe valt deze rol inzichtelijk te maken?

IN HET KORT

- Het belang van de creatieve sector is inzichtelijk te maken en te meten via het creatieve kapitaal dat de sector genereert.
- De omvang van de creatiefkapitaalvoorraad is naar schatting iets meer dan vijf procent van het bruto binnenlands product.
- Marktfalen bij het creëren van creatief kapitaal kunnen overheidsingrijpen legitimeren.

MARCEL DE HEIDE

Onderzoeker bij TNO

ARJEN GOETHEER

Onderzoeker bij TNO

EVGUENI POLIAKOV

Onderzoeker bij TNO

De creatieve industrie, zoals afgebakend door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS; kader 1), genereerde in 2017 slechts 2,0 procent van de Nederlandse productiewaarde en 1,7 procent van het bruto binnenlands product (CBS, 2018). Deze cijfers suggereren dat de sector slechts een bescheiden rol speelt in de Nederlandse economie.

Desalniettemin is de creatieve industrie door de overheid aangewezen als een van de negen topsectoren van de Nederlandse economie. Het belang dat wordt toegekend aan de creatieve sector is dan ook veel groter dan de traditionele economische cijfers suggereren. De sector wordt vaak gezien als een aanjager van innovatie in de economie, en als een belangrijke schakel bij het aangaan van maatschappelijke uitdagingen (Florida, 2002; TNO, 2017). De flexibele denkkraft in de creatieve industrie helpt immers om complexe vraagstukken op manieren te bekijken waaraan anderen nog niet hadden gedacht. Zo worden er vernieuwende ideeën, producten, diensten, systemen, strategieën en werkwijzen ontwikkeld, die zowel binnen als buiten de sector worden toegepast.

Om dit bredere belang van de sector te staven, wijzen diverse studies op de specifieke karakteristieken die aan de sector eigen zijn (Arndt et al., 2012; Design Council, 2015; Frontier Economics, 2014; SEO, 2017; TNO, 2015; 2017). Hierbij wordt er onder andere gerefereerd aan de multidisciplinaire benadering en het vermogen om een creatieve sprong te initiëren, die kunnen leiden tot het introduceren van een innovatiementaliteit binnen organisaties,

of tot de doordachte ontwerpen en vormgeving die kunnen bijdragen aan de leefbaarheid van steden of de veiligheid en kwaliteit van de werkomgeving (TNO, 2017).

Het blijft echter onduidelijk hoe de overige sectoren in de economie precies afhankelijk zijn van de creatieve industrie voor de vernieuwing van producten en productieprocessen, en in welke mate dat het geval is. Om de bijdrage van de sector inzichtelijker te maken, introduceren we in dit artikel het concept 'creatief kapitaal'. Dit concept behelst het directe effect dat de creatieve sector heeft op het creëren van toegevoegde waarde, en kan bovendien gekwantificeerd worden.

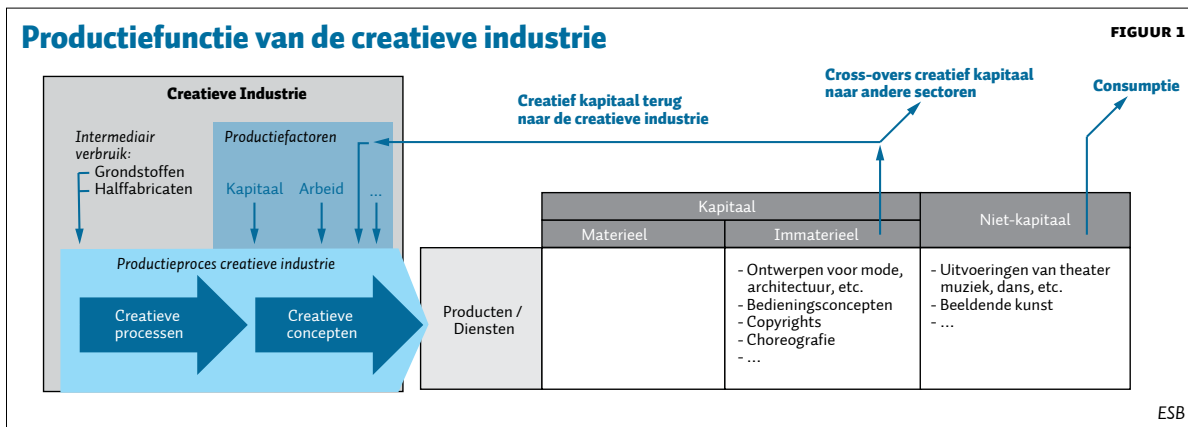
Creatief kapitaal

We definiëren creatief kapitaal als *de creatieve concepten die de sector ontwikkelt bij het leveren van producten en diensten, en die vervolgens kunnen worden toegepast bij de productie van andere goederen en diensten*. Deze concepten zijn een resultaat van creatieve processen, en vormen een set van standaarden, platformen, systemen, businessmodellen en design, bijvoorbeeld op het gebied van vormgeving, gebruik of bediening, beeldvorming en communicatie, die door bedrijven zowel binnen als buiten de creatieve industrie worden toegepast.

De creatiefkapitaalvoorraad vormt een 'creatieve context' van bijvoorbeeld specifieke muziekstijlen, literaire genres, modebeelden, en bepaalde stijlen in vormgeving, maar ook van materiaaltoepassingen, methoden, duurzaamheidsconcepten, productietechnologieën en bedieningsconcepten op basis waarvan nieuwe output wordt gecreëerd. Actoren uit de creatieve industrie beschrijven dit als "kennis over wat werkt, wat raakt en wat functioneert met betrekking tot creatieve producten en de aanpak om te komen tot die creatieve producten" (TNO, 2017).

Productie

In lijn met de economische interpretatie van kapitaal, vormen de creatieve concepten zowel een resultaat als een determinant van vernieuwing, en daarmee ook van de economische groei. Een goed voorbeeld vormt het initiële ontwerp voor het bedienen van de eerste generatie smartphones via de verschillende apps. Dat ontwerp is het resultaat van de creatieve processen van een ontwerper, maar is gebaseerd op een bestaande creatiefkapitaalvoorraad: het is duidelijk afgeleid van besturingssystemen met een grafische

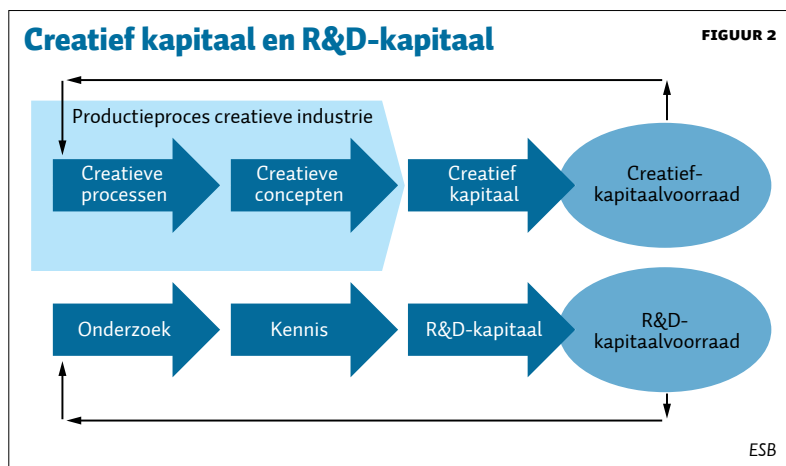


gebruikersinterface voor personal computers. Het initiële ontwerp is vervolgens zelf opgegaan in de creatiefkapitaalvoorraad: het heeft bijgedragen aan de vormgeving van het bedieningsconcept van een volgende generatie smartphones, en bijvoorbeeld ook van smartwatches.

Niet alle producten van de creatieve industrie vormen een kapitaalgoed. Figuur 1 toont het vereenvoudigde productieproces voor de creatieve sector. Met productiefactoren zoals arbeid en machines worden grondstoffen en halffabricaten omgezet in producten of diensten. De output kan zowel 'kapitaal' als 'niet-kapitaal' zijn. Niet-kapitaalgoederen worden gekarakteriseerd door het feit dat ze bestemd zijn voor consumptie. Voorbeelden zijn opvoeringen van theaterstukken, uitvoeringen van muziekwerken, en uitingen van beeldende kunst. Kapitaalgoederen daarentegen zijn een voorbeeld van een productiefactor: zij dienen als basis voor verdere productie binnen de eigen onderneming, binnen de creatieve sector, of daarbuiten. Een materieel kapitaalgoed, zoals een productiemachine, is

echter lastig voorstelbaar als output van de creatieve sector. De sector lijkt alleen immateriële kapitaalgoederen te produceren. Voorbeelden van (immaterieel) creatief kapitaal die voortkomen uit de creatieve sector zijn choreografieën en muziekstukken die dienen als basis voor vormen van uitvoerende kunst, en ook architectonische ontwerpen die het uitgangspunt vormen voor de constructie van gebouwen door aannemersbedrijven.

Creatief kapitaal is goed vergelijkbaar met een andere vorm van immaterieel kapitaal in de economische theorie: R&D-kapitaal (Hall et al., 2010; Romer, 2011), zie figuur 2. R&D-kapitaal bestaat uit opgeslagen kennis voortkomend uit onderzoek, waar weer nieuw onderzoek van kan profiteren. Zoals het doen van onderzoek leidt tot kennis die in het productieproces wordt toegepast als R&D-kapitaal, zo resulteren creatieve processen in creatieve concepten die als creatief kapitaal worden ingezet voor de productie van goederen en diensten. En net zoals onderzoek bijdraagt aan of voortbouwt op de R&D-kapitaalvoorraad, zo dragen creatieve processen bij aan de creatiefkapitaalvoorraad en bouwen daar ook op voort.



Omvang in Nederland

De geïntroduceerde definitie van creatief kapitaal maakt het ook mogelijk om de omvang van het creatieve kapitaal te schatten. Hierbij bouwen we voort op het concept *knowledge-based capital* zoals de OESO dat hanteert. Dat concept omvat een verscheidenheid aan immateriële *assets* die resulteren in de toekomstige baten voor bedrijven en het voornaamste doel vormen van bedrijfsinvesteringen en een belangrijke bron van groei zijn voor de ontwikkelde economieën (OESO, 2013). Om *knowledge-based capital* te meten, onderscheidt de OESO drie groepen *assets* (Corrado et al., 2005): *computerised information*, zoals software en databases, *economic competences* zoals merknamen, bedrijfsspecifiek menselijk kapitaal en netwerken van mensen en instituties, en *innovative property* zoals R&D, copyrights, ontwerpen en handelsmerken.

Onder *innovative property* zijn een aantal specifieke *assets* geclusterd die refereren aan het doorlopen van creatieve processen, namelijk: 'copyrights en creatieve *assets*' en 'nieuwe architectonische en technische ontwerpen'. We interpreteren deze uitgaven als een proxy voor de omvang van de stroom van creatief kapitaal, in lijn met de literatuur over R&D-kapitaal, waarin uitgaven aan R&D ook

Afbakening creatieve industrie

KADER 1

Het CBS heeft de creatieve industrie afgebakend en onderverdeeld in vier subsectoren, en daaraan specifieke bedrijfsactiviteiten toegewezen vanuit de Standaard Bedrijfsindeling (SBI), zie CBS (2018). Deze subsectoren zijn Kunst, met SBI-activiteiten als podiumkunsten en schepende kunst; Cultureel erfgoed, met onder meer

musea en monumentenzorg; Media en entertainmentindustrie, met bijvoorbeeld televisie- en radiozenders, platen- en filmmaatschappijen en gameontwikkelaars; en Creatieve zakelijke dienstverlening, met onder andere mode, ontwerpers, architecten en reclamebureaus.

worden geïnterpreteerd als een proxy voor de omvang van R&D-kapitaal (Hall et al., 2010; Romer, 2011).

Van Rooijen-Horsten et al. (2008) schatten de Nederlandse uitgaven aan 'copyrights en creatieve assets' en 'nieuwe architectonische en technische ontwerpen' op 1,1 procent van het bruto binnenlands product (bbp). Deze uitgaven lijken relatief constant over de tijd. In werkelijkheid zal de creatiefkapitaalstroom groter zijn, omdat de hier geïntroduceerde definitie van creatief kapitaal breder is dan 'copyrights en creatieve assets' en 'nieuwe architectonische en technische ontwerpen'. Aanvullende informatie over de ontbrekende elementen is echter niet beschikbaar. Ter vergelijking: gegevens van het CBS laten zien dat de stroom aan R&D-kapitaal gegenereerd door het bedrijfsleven in dezelfde periode gemiddeld ongeveer 0,9 procent van het bbp en de totale stroom aan R&D-kapitaal, gegenereerd door alle sectoren in de economie, 1,7 procent van het bbp bedroeg.

Aan de hand van deze creatiefkapitaalstroom schatten we vervolgens de totale Nederlandse creatiefkapitaalvoorraad, middels de *perpetual inventory*-methode, op 5,2 procent van het bbp (kader 2). Ter vergelijking: de R&D-kapitaalvoorraad, op dezelfde wijze geschat op basis van beschikbare gegevens van het CBS is gelijk aan ongeveer 3,9 procent en de totale voorraad aan 8,7 procent van het bbp.

Kapitaalproductie creatieve sector

Als aangenomen wordt dat alle uitgaven aan 'copyrights en creatieve assets' en 'nieuwe architectonische en technische ontwerpen' worden gedaan door partijen in de creatieve sector, dan kan aan de hand daarvan ook berekend worden hoeveel van de output van de creatieve sector bijdraagt aan de creatiefkapitaalvoorraad. Voor het berekenen van deze gaan we uit van een totale productiewaarde van de creatieve industrie van gemiddeld 3,8 procent van het bbp in periode 2010–2017 (CBS, 2018). Als we de uitgaven aan creatief kapitaal van 1,1 procent van het bbp delen door deze 3,8 procent, komen we op een 'creatiefkapitaal-outputintensiteit' van de creatieve sector van gemiddeld 29 procent.

Conclusie en implicaties

Een deel van de output van de creatieve sector kan gezien worden als kapitaalgoed waarmee nieuwe producten en diensten worden geproduceerd. Deze notie van 'creatief kapitaal' maakt het mogelijk om de rol van de creatieve sector in de economie nader te duiden.

Een eerste schatting voor Nederland maakt duidelijk dat een aanzienlijk deel van de totale output van de creatieve sector bestaat uit creatief kapitaal. De creatieve industrie genereert dus niet alleen zelf producten en diensten, maar ook kapitaal dat de basis vormt voor andere productie binnen en buiten de sector. Op die manier fungeert de creatieve sector dus als aanjager van innovatie en vernieuwing in andere sectoren.

Via de productie van creatief kapitaal speelt de creatieve sector dus een belangrijke rol in de economie. Deze externe effecten kunnen – net als bij R&D (Martin en Scott, 2000) – tot onderinvestering leiden (OESO, 2013) en een legitiemer vorm voor overheidsingrijpen (EC, 2014). Er zijn indicaties dat spillovers van creatief kapitaal

Berekening creatiefkapitaalvoorraad

KADER 2

Middels de *perpetual inventory*-methode kan aan de hand van de kapitaalstroom de kapitaalvoorraad berekend worden. We berekenen de omvang van de creatiefkapitaalvoorraad over de periode 1970–2017. In lijn met de OESO (2013) nemen we aan dat de afschrijvingen op creatief kapitaal twintig procent per jaar bedragen, ingegeven door het feit dat creatieve concepten in de loop van de tijd hun originaliteit en uniciteit, en daarmee een deel van de waarde, in het productieproces verliezen.

Omdat de initiële waarde van de creatiefkapitaalvoorraad in 1970 binnen een perio-

de van 48 jaar met twintig procent per jaar zal worden afgeschreven, is de werkelijke initiële omvang in 1970 niet relevant en stellen we die gelijk aan nul. De omvang van de creatiefkapitaalvoorraad in een gegeven jaar is dan gelijk aan de voorraad in het vorige jaar minus de afschrijving van twintig procent, plus kapitaalstroom in dat gegeven jaar. Met een geschatte kapitaalstroom van 1,1 procent van het bbp en cijfers van het CBS over het bbp van de gegeven jaren (in constante prijzen) komen we dan uit op een creatiefkapitaalvoorraad van 5,2 procent van het bbp in 2017.

taal naar bedrijven die er niet in hebben geïnvesteerd, niet of maar gedeeltelijk kunnen worden voorkomen (TNO, 2017). Hoewel creatieve concepten veelal contextspecifiek zijn, zijn er legio voorbeelden van creatieve concepten die door andere bedrijven zijn overgenomen of vertaald in nieuwe toepassingen zonder dat ze hiervoor de bedenker(s) hebben betaald. Als dit resulteert in een onderinvestering van creatief kapitaal, dan worden innovatie en de economische groei hierdoor gefrustreerd. Het lijkt daarom tijd om als basis voor overheidsinterventie een breder innovatieconcept te nemen dan alleen R&D, dus om ook acht te slaan op marktfalen samen met andere kapitaalvormen.

Literatuur

Arndt, O., K. Freitag, F. Knetsch et al. (2012) *Die Kultur- und Kreativwirtschaft in der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfungskette: Wirkungsketten, Innovationsskraft, Potenziale*. Endbericht zur Studie im Auftrag des BMWi. Te vinden op www.kultur-kreativ-wirtschaft.de.

CBS (2018) *Monitor topsectoren 2018: methodebeschrijving en tabellenset*. Publicatie te vinden op www.cbs.nl.

Corrado, C., C. Hulten en D. Sichel (2005) *Measuring capital and technology: an expanded framework*. In: C. Corrado, J. Haltiwanger en D. Sichel (red.), *Measuring capital in the new economy*. Chicago: University of Chicago Press, 11–46.

Design Council (2015) *The design economy: the value of design to the UK*. Londen: Design Council. Rapport te vinden op www.designcouncil.org.uk.

EC (2014) *Kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie*. 2014/C 198/01. Publicatie te vinden op eur-lex.europa.eu.

Florida, R. (2002) *The rise of the creative class*. New York: Basic Books.

Frontier Economics (2014) *Creative industry spillovers: understanding their impact on the wider economy*. Londen: Frontier Economics.

Hall, B.H., J. Mairesse en P. Mohnen (2010) *Measuring the returns to R&D*. In: B.H. Hall en N. Rosenberg (red.), *Handbook of the economics of innovation*, deel 2. Amsterdam: North-Holland, 1033–1082.

Martin, S. en J.T. Scott (2000) *The nature of innovation market failure and the design of public support for private innovation*. *Research Policy*, 29(4–5), 437–447.

OESO (2013) *Supporting investment in knowledge capital, growth and innovation*. OESO Publishing.

Romer, D. (2011) *Advanced macroeconomics* (4e editie). New York: McGraw-Hill.

Rooijen-Horsten, M., van, D. van den Bergen en M. Tanriseven (2008) *Intangible capital in the Netherlands: a benchmark*. CBS Discussion Paper o8001.

SEO (2017) *Creativiteit en productiviteit: de creatieve zakelijke dienstverlening als onderdeel van de economie*. SEO-rapport, 2017–34.

TNO (2015) *Monitor cross-overs creatieve industrie*. TNO Rapport, R10132.

TNO (2017) *De economische en maatschappelijke waarde van de creatieve zakelijke dienstverlening voor Nederland: een kwalitatief onderzoek naar de directe en indirecte economische en maatschappelijke effecten van cross-overs*. TNO Rapport R10576.

Ook buiten preventieakkoord is veel gezondheidswinst te behalen tegen beperkte kosten

Met het Nationaal Preventieakkoord beogen het kabinet en ruim zeventig organisaties de volksgezondheid te verbeteren door te focussen op roken, overgewicht en alcohol. Er zijn daarnaast ook op andere preventiethema's nog vele mogelijkheden om tegen acceptabele kosten gezondheidswinst te boeken.

IN HET KORT

- Het Nationaal Preventieakkoord stelt leefstijl centraal voor een gezonder Nederland.
- Om de doelstellingen te halen zijn aanvullende kosteneffectieve acties beschikbaar, zoals prijsmaatregelen.
- Ook buiten de thema's in het Preventieakkoord om valt er nog winst te behalen, onder meer via maatregelen in de leefomgeving.

PAUL VAN GILS

Onderzoeker bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)

ANITA

SUIJKERBUJK
Onderzoeker bij het RIVM

JOHAN POLDER

Onderzoeker bij het RIVM en hoogleraar aan Tilburg University

MATTHIJS

VAN DEN BERG
Centrumhoofd Voeding, Preventie en Zorg bij het RIVM

Eind vorig jaar presenteerde staatssecretaris Paul Blokhuis het Nationaal Preventieakkoord (VWS, 2018), waarin ruim zeventig organisaties afspraken hebben gemaakt om roken, overgewicht en problematisch alcoholgebruik terug te dringen. Er is voor deze drie onderwerpen gekozen omdat ze, met 35.000 doden en negen miljard euro aan zorguitgaven per jaar, de grootste ziektelast van Nederland veroorzaken.

Een eerste impactanalyse van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) laat zien dat, via de te nemen maatregelen, de ambitie wat roken betreft haalbaar is. Om de ambities voor overgewicht en problematisch alcoholgebruik te halen, zijn er nog aanvullende maatregelen op het Preventieakkoord nodig (RIVM, 2018a).

Gelukkig biedt de literatuur hiervoor voldoende aanknopingspunten. Niet alleen op de drie thema's – roken, overgewicht en alcoholgebruik – in het Preventieakkoord, maar ook daarbuiten zijn er nog talloze preventieve interventies mogelijk die kunnen bijdragen aan een gezonder Nederland in 2040. In dit artikel geven wij een overzicht van kosteneffectieve preventieve interventies die nog niet in Nederland zijn doorgevoerd, en die de staatssecretaris kunnen helpen om zijn ambitie dichterbij te brengen. Onder een *kosteneffectieve* interventie verstaan we een interventie die, per gewonnen levensjaar in goede kwaliteit (*quality-adjusted life year*, QALY), minder kost dan 20.000 euro.

Deze 20.000 euro is het bedrag dat we in Nederland standaard aanhouden als de maatschappelijke betalingsbereidheid: het bedrag dat we als samenleving bereid zijn uit te geven voor gezondheidswinst middels preventie (Van den Berg et al., 2008).

Verscheidene van de kosteneffectieve interventies zijn bovendien ook *kostenbesparend*. Bij invoering van deze maatregelen neemt de volksgezondheid toe, terwijl de maatschappelijke kosten dalen.

Aanpak

Om nieuwe preventieve interventies vast te stellen, hebben we gekozen voor een combinatie van methoden. In de eerste plaats voerden we een literatuurstudie uit, waarvoor we de RIVM-database met economische evaluaties hebben gebruikt (RIVM, 2019). Deze database biedt een overzicht van alle wetenschappelijke publicaties over de empirisch onderzochte kosteneffectiviteit van interventies, met de focus op gezondheidsbevordering en ziektepreventie. We hanteerden de volgende selectiecriteria. Ten eerste: Engeltalige of Nederlandstalige publicatie vanaf 2005; ten tweede: de aandoening of ziekte moet een belangrijke ziektelast vormen; ten derde: de interventie moet nog niet ingevoerd zijn in Nederland; en ten vierde: de interventie moet effectief en kosteneffectief zijn.

De database is systematisch doorgelopen, hetgeen geleid heeft tot een longlist aan onderwerpen in 137 wetenschappelijke publicaties. Deze studies zijn vervolgens op kwaliteit beoordeeld conform de Nederlandse richtlijn voor economische evaluaties, waarbij er onder andere op gelet is of de effectiviteit van de interventie er goed uit blijkt, of het perspectief van de studie beschreven is, of er is gedisconteerd en of er een sensitiviteitsanalyse is gedaan (ZIN, 2015).

In deze verkenning is er niet alleen gekeken naar interventies gericht op ziektepreventie (door bijvoorbeeld vaccinaties en een vroege opsporing van ziekten) en gezondheidsbevordering (door leefstijlverandering), maar ook naar interventies gericht op gezondheidsbescherming (de bevolking behoeden voor gezondheidsbedreigende factoren van buitenaf) bijvoorbeeld door de inzet van milieu-maatregelen met een bewezen gezondheidseffect. Wat betreft dit type interventies is er gezocht in de zogenaamde 'grijze literatuur' (rapporten) en zijn er experts geconsulteerd binnen en buiten het RIVM (bijvoorbeeld de Stichting

ting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid aangaande verkeersveiligheidsmaatregelen) over wat mogelijke maatregelen zouden kunnen zijn. Ook hier gelden dezelfde criteria als boven beschreven: er moet informatie over effectiviteit en kosteneffectiviteit beschikbaar zijn en de interventie mag nog niet zijn ingevoerd in Nederland. De voorlopige resultaten zijn in een workshop met externe deskundigen bediscussieerd. Hieruit kwamen nog enkele suggesties voor aanvullende bronnen van informatie. Dit heeft geleid tot een uiteindelijke lijst van 58 kansrijke preventieve interventies en bijbehorende economische evaluaties.

Resultaten

Zoals al aangegeven, zijn er niet alleen met betrekking tot de drie thema's van het Nationaal Preventieakkoord – roken, overgewicht en problematisch alcoholgebruik – genoeg kosteneffectieve maatregelen te vinden, maar ook daarbuiten. Zo vonden we binnen het thema overgewicht economische evaluaties die aangeven dat bepaalde maatregelen uiteindelijk kostenbesparend kunnen zijn, zoals een specifieke belasting op *junkfood* met een hoog vet- en suikergehalte, het verhogen van de prijs van suikerhoudende dranken, en het verlagen van de prijs van groente en fruit. Dit geldt ook voor maatregelen gericht op het verder terugdringen van overmatig alcoholgebruik, zoals prijsverhogingen en het verminderen van het aantal verkooppunten.

Naast deze maatregelen op het gebied van roken, overgewicht en alcohol, zijn er bovendien nog een flink aantal interventies buiten deze drie thema's die kosteneffectief of zelfs kostenbesparend kunnen zijn (tabel 1). Deze hebben onder meer betrekking op het voorkomen van depressie, hart- en vaatziekten, huidkanker, aandoeningen van de luchtwegen en ongelukken thuis.

Depressie

Depressie komt vaak voor en de ziektelast ervan is hoog. Ruim een miljoen Nederlanders heeft in een bepaald jaar met depressieve klachten te maken. In de top tien 2015 van ziekten met de grootste ziektelast (*disability adjusted life year*; DALY), die wordt uitgedrukt in het aantal verloren levensjaren (door vroegtijdige sterfte), en het aantal jaren geleefd met gezondheidsproblemen staan stemmingsstoornissen op de zesde plaats (RIVM, 2018b). Psychologische ondersteuning via de huisarts voor mensen bij wie een lichte vorm van depressie is vastgesteld, zou depressieve klachten kunnen verminderen en lijkt kosteneffectief (Smit et al., 2006), evenals een internetcursus voor ouderen met ondersteuning door een therapeut die inzicht kan verschaffen in de ervaringen van andere volwassenen die van een depressie herstellen (Titov et al., 2015).

Hart- en vaatziekten

Met ruim 260.000 DALY's, vormen de hart- en vaatziekten de hoogste ziektelast in Nederland (RIVM, 2018b). Deze ziektelast zou kunnen worden verlaagd door de buikaorta van alle mannen van 65 jaar en ouder standaard te screenen op de aanwezigheid van een aneurysma (een uitstulping van de aorta) en bij een relatief groot aneurysma vervolgscreeningen te doen of eventueel te opereren (Spronk et al., 2011).

Huidkanker

Huidkanker staat niet in de top tien van aandoeningen met de hoogste ziektelast, maar laat wel een sterke stijging zien in het aantal nieuwe gevallen per jaar (RIVM, 2018b). Daarnaast is, met ongeveer 925 gevallen per jaar, de sterfte aan een melanoom hoog. Huidkankerscreening kan bijdragen aan het vroegtijdig opsporen en behandelen van huidkanker. In sommige landen is deze screening ingevoerd, maar in Nederland gebeurt het nog niet systematisch. Er worden in de literatuur een tweetal vormen van screening beschreven: *total body screening* waarbij het hele lichaam wordt onderzocht op huidafwijkingen, en een *laesie-gerichte screening* waarbij er alleen verdachte plekjes worden onderzocht. Beide interventies zijn kosteneffectief.

Luchtkwaliteit

Luchtverontreiniging draagt in belangrijke mate bij aan ziekte en sterfte, vanwege aandoeningen van de luchtwegen en van hart en bloedvaten (Gezondheidsraad, 2018).

Kosteneffectieve interventies buiten Preventieakkoord¹

TABEL 1

Aandoening	Interventie	Literatuur
Angststoornis	Cognitieve gedragstherapie voor ouderen via internet met begeleiding	Dear et al. (2015)
Depressie	Interventie gericht op patiënten met licht depressieve symptomen via de huisartsenpraktijk	Smit et al. (2006)
Depressie	Internetinterventie met ondersteuning door een therapeut voor ouderen	Titov et al. (2015)
Fracturen	Screenen op vitamine D-tekort en indien nodig vitamine D voorschrijven aan mensen van zestig jaar en ouder	Zarca et al. (2014)
Geluidsoverlast	Het volledig subsidiëren van woningisolatie langs de lokale weg of snelweg	Van Beek et al. (2016)
Hart- en vaatziekten	De polypil (bloeddrukverlagers en cholesterolverlager in één geneesmiddel) vanaf 7,5 procent risico op hart- en vaatziekten	Van Gils et al. (2011)
Hart- en vaatziekten	Screenen op een aneurysma van de buikslagader	Spronk et al. (2011)
Huidkanker	Een verbod op zonnebanken	Pil et al. (2016)
Huidkanker	Preventieve campagne om de algemene bevolking bewust te maken van de gevaren van zonnestralen	Pil et al. (2016)
Luchtkwaliteit	Aanscherpen regelgeving van emissie-arme bemesting op landbouwgrond	Smeets et al. (2015)
Luchtkwaliteit	Snelheidsbeperking van honderd naar tachtig kilometer per uur in dichtbevolkte gebieden	NICE (2017)
Luchtkwaliteit	Rookgasreinigingsmaatregelen wat betreft de industrie	Smeets et al. (2015)
Luchtkwaliteit	Vervangen bestaande kachels en openhaarden door kachels met een DINplus-certificaat	Smeets et al. (2015)
Luchtkwaliteit	Minder blootstelling aan stikstofdioxide door van de weg gescheiden fietspaden aan te leggen in urbane gebieden	NICE (2017)
Privé-ongevallen	Valpreventieprogramma voor alle mensen boven de vijftig jaar	Albert et al. (2016)
Privé-ongevallen	Thuiszorgorganisaties signaleren ouderen met een verhoogd risico op een valincident en houden daar rekening mee	www.zorgvoorbeter.nl
Verkeersveiligheid	Snelheid reduceren bij kruispunten	Beenker en Verdies (2010)
Verkeersveiligheid	Aanleggen van niet-doorrijdbare middenbermen	Beenker en Verdies (2010)

¹ Blauwe interventies zijn ook kostenbesparend

Noot: De volledige lijst interventies kan opgevraagd worden bij de auteurs

ESB

Verder zijn er meerdere kosteneffectieve interventies denkbaar, naast de reeds genomen maatregelen. Zo kan de toepassing van rookgasreiniging door extra gaswassing bij een aantal industriële processen helpen om de uitstoot van zwaveldioxide te reduceren. Een ander voorbeeld betreft het verminderen van de emissies van vluchtige organische stoffen (anders dan methaan) via het verplicht vervangen van kachels en open haarden door schonere versies die voldoen aan de strengere Duitse DINplus-normen.

Privé-ongevallen

Tot slot leiden 'privé-ongevallen' tot veel gezondheidsschade – ze staan feitelijk op de elfde plaats in de ranglijst van aandoeningen met de hoogste ziektelast. Door te screenen op de belangrijkste risicofactoren kan men ouderen met een verhoogd valrisico opsporen. Na een aanvullende analyse kunnen er gericht preventieve maatregelen worden genomen, zoals een aanpassing van de woning. Een aanpak waarin achtereenvolgens bewustwording, kennis en toepassing aan de orde komen, zorgt ervoor dat ouderen gemotiveerd zijn en daadwerkelijk maatregelen gaan treffen. Daarbij is een interventie die zich richt op meerdere gebieden het meest effectief (Albert et al., 2016).

Beschouwing

Het Nationaal Preventieakkoord is gericht op de drie onderwerpen die de meeste ziektelast in Nederland veroorzaken. Hier is potentieel een enorme gezondheidswinst te behalen. Uit ons onderzoek blijken er hiernaast nog veel meer mogelijkheden voor een gezonder Nederland te zijn. Het Preventieakkoord laat een aantal kosteneffectieve interventies onbenut, zoals prijsmaatregelen en het terugdringen van het aantal verkooppunten van alcohol en tabak. Ook op terreinen die buiten het Preventieakkoord vallen, blijkt men met preventie nog veel gezondheidswinst te kunnen boeken. We hebben tal van interventies vastgesteld die nog niet zijn ingevoerd, maar waarvan we weten dat ze kosteneffectief zijn – en soms zelfs ook tot kostenbesparingen kunnen leiden. Niet alleen via interventies op het gebied van ziektepreventie en gezondheidsbevordering, maar ook via gezondheidsbeschermende maatregelen met het oog op het milieubeleid en de leefomgeving ligt er nog een aanzienlijke gezondheidswinst binnen handbereik. Wel is het zo dat de onderbouwing van de interventies vaak is gebaseerd op buitenlands onderzoek. Die bevindingen zijn uiteraard niet zonder meer over te nemen voor Nederland, maar de in dit onderzoek gesignaleerde interventies en maatregelen verdienen wel de aandacht van beleidsmakers en van mensen die zich in de wetenschap of de praktijk met preventie en gezondheid bezighouden. De ambitie van het kabinet voor een gezonder Nederland in 2040 is voor iedereen – van overheid tot burger en ook het georganiseerde middenveld – een aanleiding om in beweging te komen en zo de onbenutte kansen te verzilveren.

Literatuur

- Albert, S.M., J. Raviotta, C.J. Lin et al. (2016) Cost-effectiveness of a state-wide falls prevention program in Pennsylvania: healthy steps for older adults. *American Journal of Managed Care*, 22(10), 638–644.
- Beek, A.J. van, D.G. de Gruijter, I. van Kamp en W. Swart (2016) *Beleidsdoorlichting geluid; Artikel 20, begroting IenM; de sanering van knelpunten*. RIVM Rapport, 2015-0096.
- Beenker, N. en J. Verdiesen (2010) *Bouwstenen voor een veiligheidsambitie: onderzoek naar verkeersveiligheidseffecten van maatregelscenario's gericht op rijkswegen*. Dienst Verkeer en Scheepvaart (DVS). Publicatie te vinden op www.nvvc-congres.nl.
- Berg, M. van den, G.A. de Wit, S.M.C. Vijgen et al. (2008) Kosteneffectiviteit van preventie: kansen voor het Nederlandse volksgezondheidsbeleid. *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, 152, 1329–1334.
- Dear, B.F., J.B. Zou, S. Ali et al. (2015) Clinical and cost-effectiveness of therapist-guided internet-delivered cognitive behavior therapy for older adults with symptoms of anxiety: a randomized controlled trial. *Behavior Therapy*, 46(2), 206–217.
- Gezondheidsraad (2018) *Gezondheidswinst door schonere lucht*. Rapport Gezondheidsraad, 2018/01.
- Gils, P.F. van, E.A. Over, H.H. Hamberg-van Reenen et al. (2011) The polypill in the primary prevention of cardiovascular disease: cost-effectiveness in the Dutch population. *British Medical Journal Open*, 1(2), e000363.
- NICE (2017) *Air pollution: outdoor air quality and health*. NICE guideline, NG70.
- Pil, L., I. Hoorens, K. Vossaert et al. (2016) Burden of skin cancer in Belgium and cost-effectiveness of primary prevention by reducing ultraviolet exposure. *Preventive Medicine*, 93, 177–182.
- RIVM (2018a) *Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord*. Document te vinden op www.rivm.nl.
- RIVM (2018b) *Volksgezondheid Toekomstverkenning 2018: Aandoeningen*. Publicatie te vinden op www.vtv2018.nl.
- RIVM (2019) *Kosteneffectiviteit van preventie*. Informatie te vinden op www.kosteneffectiviteitvanpreventie.nl.
- Smeets, W., P. Hammingh en J.M.M. Aben (2015) *De kosten en baten voor Nederland van het Commissievoorstel ter vermindering van de nationale emissies van luchtverontreinigende stoffen: analyse van het voorstel van 18 december 2013*. PBL-publicatienummer 1465.
- Smit, F., G. Willemsse, M. Koopmanschap et al. (2006) Cost-effectiveness of preventing depression in primary care patients: randomised trial. *The British Journal of Psychiatry*, 188(4), 330–336.
- Spronk, S., B.J. van Kempen, A.P. Boll et al. (2011) Cost-effectiveness of screening for abdominal aortic aneurysm in the Netherlands and Norway. *The British Journal of Surgery*, 98(11), 1546–1555.
- Titov, N., B.F. Dear, S. Ali et al. (2015) Clinical and cost-effectiveness of therapist-guided internet-delivered cognitive behavior therapy for older adults with symptoms of depression: a randomized controlled trial. *Behavior Therapy*, 46(2), 193–205.
- VWS (2018) *Nationaal Preventieakkoord: naar een gezonder Nederland*. Document te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Zarca, K., I. Durand-Zaleski, C. Roux et al. (2014) Cost-effectiveness analysis of hip fracture prevention with vitamin D supplementation: a Markov micro-simulation model applied to the French population over 65 years old without previous hip fracture. *Osteoporosis International*, 25(6), 1797–1806.
- ZIN (2015) *Kostenhandleiding: methodologie van kostenonderzoek en referentieprijzen voor economische evaluaties in de gezondheidszorg*. Document te vinden op www.zorginstituutnederland.nl.

Gerichte stimulering kredietverlening door Europese Centrale Bank is effectief

Sinds 2009 heeft de Europese Centrale Bank via diverse programma's leningen aan banken verstrekt om de kredietverlening te stimuleren. Een deel van die leningen kent een lagere rente als banken meer krediet verstrekken aan niet-financiële bedrijven en huishoudens (TLTRO-II). Werkt deze prikkel?

IN HET KORT

- De gerichte langlopende ECB-leningen hebben geleid tot meer kredietverlening door banken.
- Het vooruitzicht op een lagere rente bij TLTRO-II heeft kredietverlening door grote banken gestimuleerd.
- De ECB kan met haar monetair instrumentarium bankkredietstromen dus actief beïnvloeden.

JOOST BATS

Econoom bij De Nederlandsche Bank (DNB)

TOM

HUDEPOHL

Econoom bij DNB

In reactie op de financiële crisis heeft de Europese Centrale Bank (ECB) forse onconventionele monetaire beleidsmaatregelen genomen. Dit onconventionele monetaire beleid wordt over het algemeen als effectief beschouwd. Zo schat de ECB in dat dit monetaire beleid sinds 2014 een additionele cumulatieve groei van het bruto binnenlands product (bbp) van 1,9 procentpunt tussen 2016 en 2020 heeft opgeleverd (ECB, 2018).

Er is echter nog veel onbekend over de precieze doorwerking en uiteindelijke effecten van het onconventionele beleid. Empirisch onderzoek is essentieel om het beleid te beoordelen en lessen te trekken voor de toekomst. In dit artikel onderzoeken we de effecten van een onderdeel van het onconventionele beleid, namelijk van de tweede ronde van langlopende leningen aan banken (*Targeted Longer-Term Refinancing Operations*; TLTRO's), die de ECB in 2016 startte om kredietverlening te stimuleren.

De langlopende leningen zijn te onderscheiden van drie andere instrumenten van onconventioneel monetair beleid: negatieve rentes, grootschalige obligatieaankopen en *forward guidance*. Die maatregelen zijn ingezet na het ontstaan van deflatierisico's en niet zozeer gericht op het herstellen van kredietverlening door banken (Maas et al., 2017). Dit artikel gaat niet in op deze maatregelen.

Stimulering kredietverlening

Tijdens de crisis verminderden veel banken hun kredietverlening (Ivashina en Scharfstein, 2010). Omdat de economie in het eurogebied erg afhankelijk is van bancaire financiering (Langfield en Pagano, 2016), heeft de ECB sinds 2009 bancaire kredietverlening gestimuleerd door langlopende leningen te verstrekken tegen hoogwaardig onderpand. Deze leningen waren aantrekkelijk voor banken vanwege een langere looptijd dan de reguliere monetaire operaties en de (voor veel instellingen) relatief aantrekkelijke rente ten opzichte van marktfinanciering. Dit bood banken financieringszekerheid en verlaagde hun financieringskosten.

Tot 2014 was de verstrekking van deze langlopende leningen onbeperkt en tegen een vaste rente. De leningen waren niet gekoppeld aan het leenedrag van banken. De ECB is vanaf 2014 met de TLTRO's gerichter te werk gegaan bij het verstrekken van de leningen. Bij de TLTRO's werd het maximale leenbedrag van banken gekoppeld aan de hoeveelheid leningen die zij aan de reële economie verstrekken. De TLTRO's hebben een looptijd van vier jaar.

In 2016 introduceerde de ECB bovendien nog een extra prikkel tot kredietverlening tijdens de tweede ronde van de TLTRO's (TLTRO-II) door de rente die banken de ECB betalen te verlagen als zij de kredietverlening aan de reële economie vergroten. Specifiek resulteert een toename in netto-kredietverlening aan de reële economie (uitgezonderd woninghypotheken), ten opzichte van een bank-specifieke uitleenbenchmark, in een lagere TLTRO-II-rente. Zo kan de TLTRO-II-rente variëren tussen de 0 en -0,4 procent.

Het verslaan van de TLTRO-II-benchmark is voor sommige banken minder uitdagend gemaakt dan voor andere, afhankelijk van de ontwikkeling in hun kredietverlening voor de start van de TLTRO-II. De restrictiviteit van de TLTRO-II-benchmark verschilt dus per bank: de benchmark is strenger voor banken die netto al meer kredieten verstrekten dan voor banken die dit niet deden (kader 1).

Effecten

Zowel de gerichte als niet-gerichte operaties om kredietverlening te stimuleren, hebben geleid tot meer bankkredietverlening in het eurogebied (Altavilla et al., 2016; Boeckx et al., 2017; De Haan et al., 2017; Benetton en Fantino,



2018). De effectiviteit verschilt echter. Niet-gerichte kredietoperaties bleken ook ongewenste neveneffecten te hebben. Zo hebben banken *carry trades* uitgevoerd door overheidsobligaties te kopen met niet-gerichte financiering van de ECB (Carpinelli en Crosignani, 2017; Crosignani et al., 2019). Onbedoeld belandde hierdoor een deel van het geld niet bij bedrijven en huishoudens, maar bij de overheid. De gekochte overheidsobligaties konden vervolgens door de banken gebruikt worden als onderpand, om zo (nog) meer gebruik te maken van centrale-bankfinanciering (Van der Kwaak, 2017).

De meer gerichte TLTRO's hadden dit onbedoelde effect niet, omdat deze operaties enkel zijn gericht op de kredietverlening aan bedrijven en huishoudens, en niet aan overheden (De Haan et al., 2019). Het precieze ontwerp van de kredietverleningsoperaties maakt dus een verschil. Dit roept de vraag op of ook de lagere rente bij het verslaan van de benchmark in de TLTRO-II een verschil maakt.

Analyse

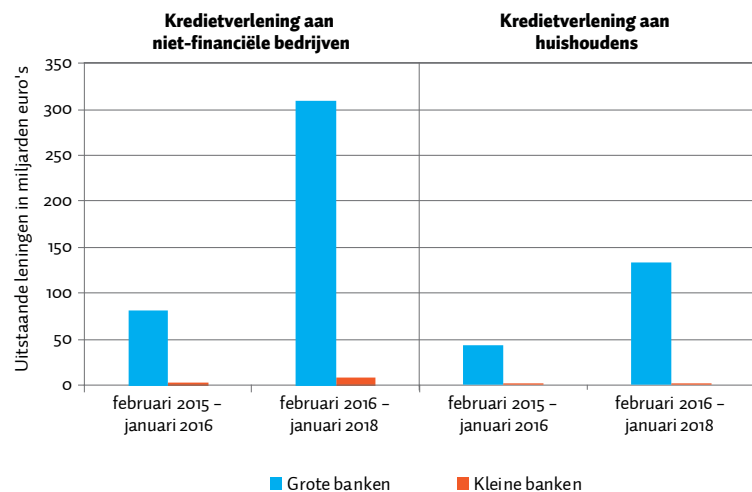
Om de effectiviteit van de bij de TLTRO-II ingevoerde benchmark te onderzoeken, schatten we met regressiemodellen de relatie tussen de restrictiviteit van de TLTRO-II-benchmark en de netto-kredietverlening van banken (zie Bats en Hudepohl (2019) voor meer details). De afhankelijke variabele is netto-kredietverlening in beide referentieperiodes ten opzichte van uitstaande leningen in januari 2016. Er wordt onderscheid gemaakt tussen leningen aan huishoudens (uitgezonderd woninghypotheken, hierna consumptief krediet) en aan niet-financiële bedrijven.

De indicator voor de restrictiviteit van de benchmark is gelijk aan 0 in de eerste referentieperiode, omdat de benchmark in die periode nog niet bindend is. In de tweede referentieperiode is de indicator gelijk aan de waarde van de benchmark ten opzichte van de (in aanmerking komende) uitstaande leningen in januari 2016. De indicator ligt tussen 0 en 1 (waarbij hogere waarden op een meer restrictieve benchmark wijzen). De regressiemodellen controleren voor macro-economische vraageffecten, inflatie, financiële schokken en verschillen tussen banken, zoals bankkapitalisatie, ondernemingsstructuur, financieringsstress en het geleende bedrag onder de TLTRO-II.

Verscheidende databronnen worden gebruikt, waaronder de uitleendata die banken moesten aanleveren bij de ECB voor de berekening van het TLTRO-II-tarief. Alle

Kredietverlening door participerende banken in de TLTRO-II

FIGUUR 2



Noot: Grote banken zijn groter dan de mediaan van de participerende banken, kleine banken kleiner

ESB

755 participerende banken en de twee referentieperiodes worden meegenomen in de analyse. Op basis van de mediaan wordt er onderscheid gemaakt tussen de relatief grote en kleine banken. Ook worden de vijftig grootste banken apart genomen, aangezien de grootste banken het meeste krediet verstrekken aan de reële economie. Figuur 2 laat zien dat, met name bij grote banken, de kredietverlening aan huishoudens en niet-financiële bedrijven is toegenomen tijdens de participatie aan TLTRO-II.

Resultaten

Tabel 1 laat de belangrijkste resultaten zien. Een meer restrictieve benchmark leidt tot een significant grotere toename in kredietverlening aan niet-financiële bedrijven door relatief grote banken, tot zeventien procent. Er bestaat geen significante relatie tussen de restrictiviteit van de benchmark en consumptief krediet. Dit kan samenhangen met het verschil in rente-elasticiteit tussen niet-financiële bedrijven en huishoudens; banken hoeven immers geen onderscheid te maken tussen leningen aan niet-financiële bedrijven en huishoudens voor het verslaan van de TLTRO-II benchmark. Ook is er gekeken naar de relatie tussen de restrictiviteit van de benchmark en kredietverlening door relatief kleine banken, maar deze blijkt niet significant te zijn. Dit kan te maken hebben met het meer relatie-georiënteerde bankieren van relatief kleine banken. Voor consumptief krediet zien we zelfs een afname, maar het aandeel van deze banken in kredietverstrekking aan de reële economie is nihil (figuur 2).

Conclusie

De toevoeging van de benchmark bij de TLTRO-II lijkt de kredietverlening door banken effectief gestimuleerd te hebben: met name grotere banken verstrekken meer krediet aan bedrijven naarmate de benchmark meer restrictief is. Dit alles betekent dat de ECB bankkredietstromen actief kan beïnvloeden met haar monetair instrumentarium. Zeker in het licht van de onlangs door de ECB aangekondigde derde TLTRO-operatie is dit relevant.

Literatuur

Altavilla, C., F. Canova en M. Ciccarelli (2016) *Mending the broken link: heterogeneous bank lending and monetary policy pass-through*. ECB Working Paper, 1978.

Bats, J. en T. Hudepohl (2019) *Impact of targeted credit easing by the ECB: bank-level evidence*. DNB Working Paper, 631.

Benetton, M. en D. Fantino (2018) *Competition and the pass-through of unconventional monetary policy: evidence from the TLTROs*. Banca d'Italia Working Paper, 1187.

Boeckx, J., M. de Sola Perea en G. Peersman (2017) *The transmission mechanism of credit support policies in the euro area*. CESifo Working Paper, 6442.

Cappiello, L., A. Kadareja, C. Kok Sørensen en M. Protopapa (2010) *Do bank loans and credit standards have an effect on output?* ECB Working Paper, 1150.

Carpinelli, L. en M. Crosignani (2017) *The effect of central bank liquidity injections on bank credit supply*. Finance and Economics Discussion Series, 2017-038. Board of Governors of the Federal Reserve System.

Crosignani, M., M. Faria-e-Castro en L. Fonseca (2019) *The (unintended?) consequences of the largest liquidity injection ever*. *Journal of Monetary Economics*, te verschijnen.

ECB (2018) *Hearing of the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament*. Introductory statement by Mario Draghi, President of the ECB. Tekst te vinden op www.ecb.europa.eu.

Haan, L. de, J.W. van den End en P. Vermeulen (2017) *Lenders on the storm of wholesale funding shocks: saved by the central bank?* *Applied Economics*, 49(46), 4679–4703.

Bank-specifieke TLTRO-II-benchmark

KADER 1

De rente op de TLTRO-II-leningen is gebaseerd op de netto-kredietverlening aan niet-financiële bedrijven en huishoudens (exclusief woninghypotheken), ten opzichte van een bank-specifieke benchmark. Deze benchmark is gebaseerd op de netto-kredietverlening door een participerende bank in de eerste referentieperiode (februari 2015–januari 2016). De restrictiviteit van de benchmark verschilt tussen banken met stijgende en dalende netto-kredietverlening in deze periode (figuur 1):

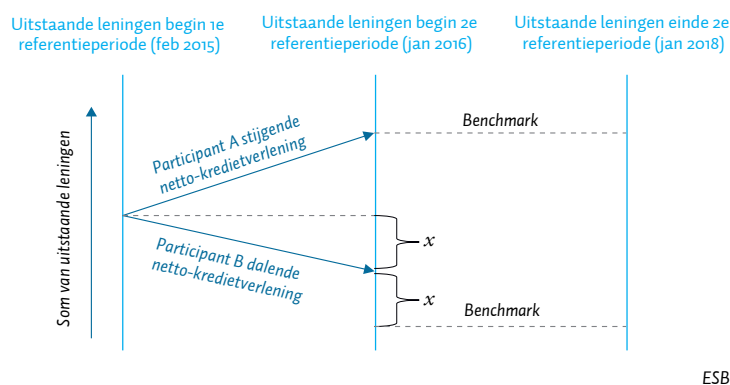
- Voor banken met een stijgende netto-kredietverlening (zoals participant A) is de benchmark gelijk aan de uitstaande leningen in januari 2016.
- Voor banken met een dalende netto-kredietverlening (zoals participant B) is de benchmark gelijk aan de som van uitstaande leningen in januari 2016 en de netto-kredietverlening in de eerste referentieperiode (x).

Het verschil tussen de uitstaande leningen aan het einde van de tweede referentieperiode (februari 2016–januari 2018) ten opzichte van de benchmark bepaalt de te betalen rente. Er bestaan drie uitkomsten:

1. Wanneer het bedrag aan uitstaande leningen aan het einde van de tweede referentieperiode lager ligt dan de benchmark, is de rente gelijk aan het tarief op de wekelijkse basis-herfinancieringsoperaties van de ECB (0 procent).
2. Wanneer het procentuele verschil positief maar kleiner is dan 2,5 procent, is de rente een proportioneel tarief tussen 0 en -0,4 procent.
3. Wanneer het procentuele verschil groter is dan 2,5 procent, is de rente gelijk aan het tarief op de depositofaciliteit van de ECB (-0,4 procent).

Benchmark voor bank met een stijgende en dalende ontwikkeling in netto-kredietverlening

FIGUUR 1



ESB

Effect op netto-kredietverlening

TABEL 1

	Vijftig grootste banken		Banken groter dan mediaan		Banken kleiner dan mediaan	
Type krediet	Consumptief	Bedrijven	Consumptief	Bedrijven	Consumptief	Bedrijven
Restrictiviteit benchmark	-0,033	0,115***	0,014	0,172***	-1,167**	0,336

/ Significant op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau

Noot: Er is gecontroleerd voor bbp-groei, groei in industriële productie, een indicator voor economisch sentiment, inflatie, financiële schokken en verschillen tussen banken, zoals bankkapitalisatie, ondernemingsstructuur, financieringsstress en het geleende bedrag onder de TLTRO-II

ESB

Haan, L. de, J.W. van den End en S. Holton (2019) *The impact of central bank liquidity support on banks' balance sheets*. ECB Working Paper, te verschijnen.

Ivashina, V. en D. Scharfstein (2010) *Bank lending during the financial crisis of 2008*. *Journal of Financial Economics*, 97(3), 319–338.

Kwaak, C. van der (2017) *Financial fragility and unconventional central bank lending operations*. SOM Research Reports, 17005-EEF, Universiteit Groningen.

Langfield, S. en M. Pagano (2016) *Bank bias in Europe: effects on systemic risk and growth*. *Economic Policy*, 31(85), 51–106.

Maas, R., J.W. van den End en C. Pattipeilohy (2017) *Theorie en praktijk van centralebankbalansbeleid in het eurogebied*. ESB, 102(4755), 508–511.

Economisch herstel na bankencrisis gebaat bij snelle herkapitalisaties

Het ruime monetaire beleid heeft niet kunnen voorkomen dat de bancaire kredietverlening in het eurogebied maar langzaam van de crisis herstelt. In dat opzicht is er een opvallend contrast met de Verenigde Staten. Zijn kredietverlening en monetaire transmissie na een crisis afhankelijk van de herkapitalisatie van de bankensector?

IN HET KORT

- Het snel herkapitaliseren van banken na een crisis bevordert de transmissie van monetair beleid naar inflatie.
- Een geherkapitaliseerde bankensector is beter in staat om de kredietverlening op peil te houden.

MARK MINK

Senior econoom bij De Nederlandsche Bank (DNB)

SEBASTIAAN POOL

Gedetacheerd bij de Europese Centrale Bank vanuit De Nederlandsche Bank

De bankencrisis van 2007–2008 en de daaropvolgende wereldwijde recessie hebben centrale banken aangezet tot forse renteverlagingen. De Amerikaanse Federal Reserve (Fed) verlaagde haar beleidsrente met maar liefst vijf procentpunt, totdat deze in 2009 vrijwel gelijk was aan nul. De Europese Centrale Bank (ECB) verlaagde haar beleidsrente in eerste instantie van vier naar één procent. Uiteindelijk werd ook hier echter de beleidsrente tot nul verlaagd. Deze lagere beleidsrentes verlagen de financieringskosten van banken, en ondersteunen daarmee de vraag naar bancair krediet van consumenten en bedrijven, die sterk kan terugvallen tijdens een economische neergang.

Bij een crisis in de bankensector kan ook het aanbod van bancair krediet sterk terugvallen. Zo ontstond er in de Verenigde Staten direct na de crisis een verschil tussen de kredietverlening door banken en de kredietverlening door niet-banken (bijvoorbeeld pensioenfondsen die bedrijfsobligaties kopen). In de daaropvolgende jaren heeft de bancaire kredietverlening zich hersteld en is dit verschil weggevoerd (figuur 1a). Voor de bancaire kredietverlening in het eurogebied is dit echter niet het geval; deze is sinds de crisis sterk achtergebleven bij de kredietverlening door niet-banken (figuur 1b). Hoewel dit verschil mogelijk deels te verklaren is door verschillen in de relatieve vraag naar beide soorten krediet, suggereert het contrast met de Verenigde Staten dat in het eurogebied het aanbod van bancair krediet nog niet van de crisis is hersteld.

Het bovenstaande roept de vraag op of de bancaire kredietverlening in het eurogebied en de effectiviteit van het monetaire beleid gebaat zouden zijn geweest bij een snellere herkapitalisatie van de Europese bankensector. De Amerikaanse autoriteiten hebben hun bankensector relatief snel geherkapitaliseerd na de crisis. Zo werden de grootste Amerikaanse banken in 2009 onderworpen aan stresstests en ertoe aangezet om hun kapitaaltekorten aan te vullen. Figuur 2 illustreert dat de marktwaarde van het eigen vermogen van de Amerikaanse bankensector sindsdien flink is gestegen, tot ongeveer twaalf procent van het balanstotaal. De marktwaarde van het eigen vermogen van de bankensector in het eurogebied is echter nog niet van de crisis hersteld (DNB, 2018; Broeders et al., 2018). Het herstel van de kapitalisatie van de banksector werd in het eurogebied vertraagd door de Europese staatsschuldencrisis – die voor banken tot nieuwe risico's en verliezen leidde, en die nationale overheden beperkte in hun fiscale ruimte om banken te herkapitaliseren.

Model

Om te analyseren hoe snelle versus langzame herkapitalisaties van banken na een crisis het herstel van de kredietverlening beïnvloeden, en welk effect dit heeft op de monetaire transmissie, maken wij in Mink en Pool (2018) gebruik van een algemeen-evenwichtsmodel. Daartoe is een Nieuw-Keynesiaans standaardraamwerk uitgebreid met een bankensector.

In het model is een crisis gedefinieerd als een situatie waarin de bezittingen van banken door onverwachte verliezen dalen tot onder het niveau van hun depositoverplichtingen. Om de veiligheid van deze deposito's te waarborgen, ontvangen banken vervolgens van de overheid een bedrag ter compensatie van deze verliezen: de herkapitalisatie. Op basis van de verschillen tussen de Verenigde Staten en het eurogebied worden daarbij twee beleidsvarianten onderscheiden. In de eerste variant herkapitaliseert de overheid de bankensector onmiddellijk, vergelijkbaar met het beleid dat in de Verenigde Staten is gevoerd. In de tweede variant vindt de kapitalisatie later plaats, vergelijkbaar met de situatie in het eurogebied.

Uitkomsten

De modelanalyse laat zien dat beleid gericht op een onmiddellijke herkapitalisatie als voordeel heeft dat de bancaire kredietverlening sneller van een crisis herstelt. Deze bevinding sluit aan bij empirisch onderzoek zoals dat van Homar

en Van Wijnbergen (2017). Het mechanisme dat hier in het model aan ten grondslag ligt, is dat banken tussen het moment van crisis en herkapitalisatie hogere uitleenrentes berekenen vanwege een vorm van schuldoverhang. Bij niet-onmiddellijke herkapitalisatie leidt de eventuele winst die ze maken in de herstelperiode niet een-op-een tot hogere aandeelhouderswaarde, maar komt de winst deels ten goede aan de overheid. Hoe meer winst banken maken na een crisis, hoe kleiner immers de noodzaak voor de overheid om ze alsnog te herkapitaliseren. Banken realiseren zich na een crisis dat winsten niet meteen aan hun aandeelhouders ten goede komen, en moeten daarom hogere uitleenrentes berekenen om aan de rendementseisen van hun aandeelhouders te voldoen (net als in de klassieke schuldoverhangsituatie beschreven door Myers (1974), die ontstaat als een groot deel van de winst op nieuwe projecten moet worden ingezet voor het terugbetalen van oude schulders). Deze hogere uitleenrentes zetten een rem op het aanbod van krediet, totdat de bankensector is geherkapitaliseerd.

Een tweede voordeel van snelle herkapitalisaties is dat de monetaire transmissie naar inflatie zich sneller herstelt. Een renteverlaging door centrale banken stimuleert de kredietverlening en de economische activiteit. Totdat de bankensector is geherkapitaliseerd, blijft echter de transmissie van renteverlagingen naar inflatie verzwakt. De reden hiervoor is dat de nominale uitleenrentes van banken door het schuldoverhangprobleem sterker reageren op een verandering in de beleidsrente. Zo leidt een verlaging van de beleidsrente – om tegenwicht te bieden aan de door schuldoverhang verhoogde uitleenrentes – tot een relatief grote daling van nominale uitleenrentes, en daarmee tot een relatief grote daling van de nominale financieringskosten van bedrijven. Bedrijven kunnen hun productprijzen hierdoor sterker verlagen, wat de inflatie onder druk zet. Netto leidt een renteverlaging wel tot inflatedruk, omdat lagere beleidsrentes ook de investeringen en de consumptie stimuleren, wat via loonstijgingen tot prijsstijgingen leidt. Totdat de bankensector is geherkapitaliseerd is dit netto-effect echter kleiner dan gebruikelijk.

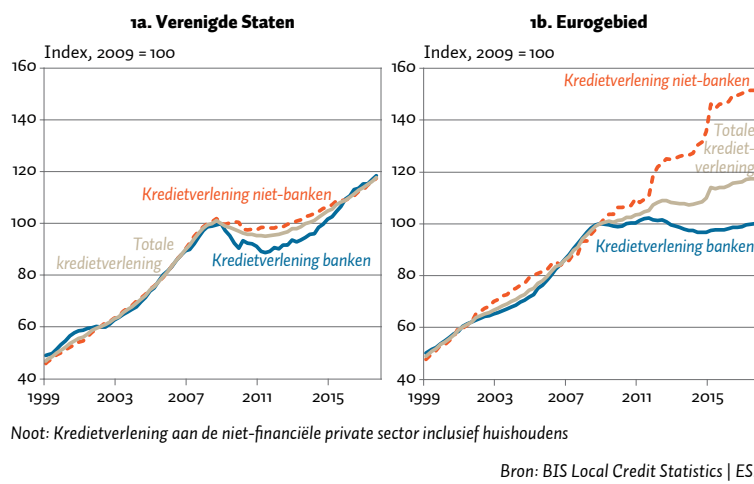
Ondanks de voordelen van het snel herkapitaliseren van banken na een crisis is een kanttekening op zijn plaats. Zo illustreert het model ook dat banken in de aanloop naar een mogelijke crisis anticiperen op het herkapitalisatiebeleid van de overheid. Een snelle herkapitalisatie is voor de banken meer waard dan een uitgestelde. Bij een beleid van onmiddellijke herkapitalisaties berekenen banken in de aanloop naar een mogelijke crisis daarom lagere uitleenrentes dan wanneer herkapitalisaties worden uitgesteld, wat tot inefficiënt ruime kredietverlening leidt. Dit soort anticipatie-effecten illustreert dat een beleid gericht op snelle herkapitalisaties ook nadelen heeft.

Tot slot

De modelanalyse laat zien dat het verhogen van kapitaal-eisen de kans vermindert dat banken in de toekomst door de overheid moeten worden geherkapitaliseerd (Admati et al., 2013), maar laat ook zien dat zo'n verhoging beter kan gebeuren in goede tijden dan in de nasleep van een crisis. Juist in de nasleep van een crisis is het politiek draagvlak voor hogere kapitaal-eisen echter het grootst, wat na de ban-

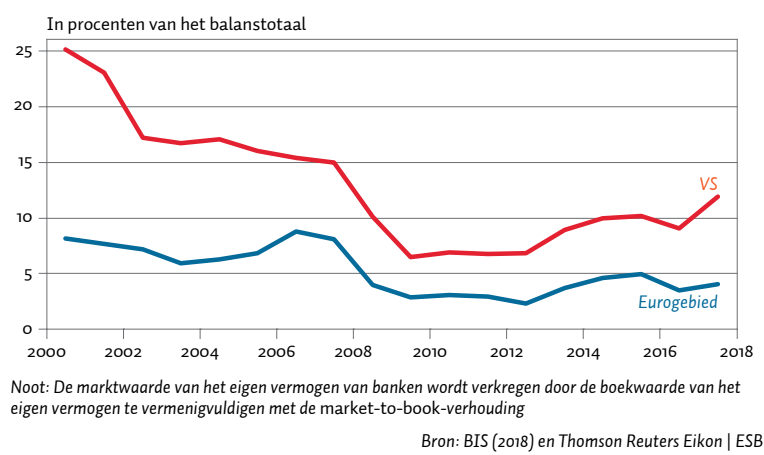
Kredietverlening door banken en niet-banken

FIGUUR 1



Marktwaaarde van het eigen vermogen

FIGUUR 2



kencrisis van 2007–2008 leidde tot het Bazel 3-akkoord. Het verhogen van kapitaal-eisen tussen het moment van een crisis en een herkapitalisatie heeft echter als nadeel dat uitleenrentes in deze periode al relatief hoog zijn vanwege de schuldoverhang in de bankensector. In deze periode leidt een stijging van de kapitaal-eisen tot een verergering van de kredietkrimp, waardoor de welvaartseffecten van een verhoging van kapitaal-eisen minder positief zijn. Het model illustreert daarmee dat herkapitalisatiebeleid interacteert met zowel monetair als toezichtbeleid.

Literatuur

- Admati, A.R., P.M. DeMarzo, M. Hellwig en P. Pfleiderer (2013) *Fallacies, irrelevant facts, and myths in the discussion of capital regulation: why bank equity is not socially expensive*. Stanford Graduate School of Business Working Paper, 2065. Te vinden op www.gsb.stanford.edu.
- Broeders, D., J. Dankert, R. Mehkopf en M. Mink (2018) Market-based indicators of homogeneity and risk taking in the banking sector. *VBA Journaal*, 136 (winter), 22–26.
- DNB (2018) *Proportioneel en effectief toezicht*. Studie te vinden op www.dnb.nl.
- Homar, T. en S.J.G. van Wijnbergen (2017) Bank recapitalization and economic recovery after financial crises. *Journal of Financial Intermediation*, 32, 16–28.
- Mink, M. en S. Pool (2018) *Bank recapitalizations, credit supply, and the transmission of monetary policy*. DNB Working Paper, 616.
- Myers, S. (1977) Determinants of corporate borrowing. *Journal of Financial Economics*, 5, 147–175.

Europese Centrale Bank is verdwaald in economisch niemandsland

Sinds de uitbraak van de financiële crisis in 2008 heeft de Europese Centrale Bank (ECB) alles uit de kast gehaald om de instorting van de muntunie te voorkomen. De rente werd tot dichtbij of zelfs onder nul verlaagd, bankpresident Mario Draghi verklaarde zich bereid 'lender of last resort' te worden voor de Europese lidstaten, en de ECB kocht op grote schaal staatsschuld op. Was dat een goed idee?

IN HET KORT

- Het drastische ingrijpen van de ECB heeft op korte termijn de spanningen in de eurozone verminderd.
- Het onconventionele beleid heeft echter kiemen gelegd voor een nieuwe crisis.
- Het is de hoogste tijd voor de ECB om een pas op de plaats te maken en de monetaire teugels aan te trekken.

HANS HOOGERVORST

Voorzitter van de International Accounting Standards Board en oud-minister van Financiën en van Volksgezondheid

Deze bijdrage is, zoals alle bijdragen in ESB, op persoonlijke titel geschreven en houdt op geen enkele wijze verband met de huidige werkzaamheden van de auteur

De Europese Centrale Bank (ECB) heeft slechts één doelstelling: het bevorderen van prijsstabiliteit. Prijsstabiliteit wordt door de ECB gedefinieerd als 'een jaar-op-jaar toename van de Harmonised Index of Consumer Prices (HICP) inflatie van beneden maar dichtbij de twee procent'.

Waarom jaagt de ECB een jaarlijkse prijsstijging van 'dicht bij de twee procent' na? De belangrijkste reden is 'een adequate marge te bieden om de risico's van deflatie te verminderen' (ECB, 2019). De vrees is dat indien de prijsstijging (en daarmee de rente) te laag is, de centrale bank te weinig ruimte heeft voor monetaire stimulering. Kort gezegd betekent deze doelstelling dat de ECB, om in de toekomst de rente te kunnen verlagen, er nu al naar streeft dat zowel de prijsstijging als de rente niet te laag is.

In de hoop een voorraadje monetaire ammunitie voor de toekomst aan te kunnen leggen, wordt er nu al veel monetair kruit door de ECB verschoten. Alle onconventionele maatregelen van de ECB sinds 2008 zijn gerechtvaardigd met de doelstelling om te voorkomen dat de eurozone in een deflatoire spiraal terecht zou komen. De vrees was dat indien prijzen als gevolg van de crisis gingen dalen, consumenten hun aankopen zouden uitstellen – wat tot

een verdieping van de economische crisis zou leiden. De herinnering aan de Grote Depressie van de jaren dertig speelde hierbij een belangrijke rol, toen deflatie en daling van het bruto binnenlands product (bbp) met name in de Verenigde Staten hand in hand gingen.

Schadelijkheid van deflatie overdreven

Maar hoe geloofwaardig is deze redenering? Paul Volcker, de voormalige voorzitter van de Federal Reserve Bank, die in de jaren tachtig eigenhandig de inflatie in Amerika bedwong, zet een aantal forse kanttekeningen bij een inflatiedoelstelling van twee procent (Volcker, 2018). In zijn memoires stelt hij dat inflatie een zeer onprecies cijfer is dat zich niet laat micromanagen, zeker niet als de limiet tevens een doelstelling is. Bovendien merkt hij fijntjes op dat een jaarlijkse prijsstijging van twee procent binnen iets meer dan een generatie tot een halvering van de waarde van een munt leidt.

Ten tweede is het de vraag hoe erg zo'n milde deflatie nu eigenlijk is. In de tijd dat de prijs van computers jaarlijks met tien tot twintig procent daalde, was dat voor de meeste consumenten geen reden om de aankoop van een nieuwe laptop uit te stellen. Het is dan ook niet erg aannemelijk dat een milde prijsdaling tot een massale consumptiestop zou leiden. Omdat bij dalende prijzen de koopkracht omhoog gaat, kan een milde deflatie juist tot een stijging van bestedingen leiden.

De economen van de Bank for International Settlements (BIS, de centrale bank van de centrale banken) zijn er evenmin van overtuigd dat deflatie per se een slecht resultaat heeft. Op grond van een analyse van deflatie-episodes, over een periode van 140 jaar in 38 landen, concluderen zij dat er geen structureel verband is tussen deflatie en aanhoudende recessies (Borio et al., 2015). Zij concluderen dat de Grote Depressie in de Verenigde Staten wat dat betreft atypisch was.

Ten derde heeft, na het uitbreken van de crisis in 2008, de eurozone slechts twee kwartalen van zeer milde deflatie gekend. Een van die episodes vond plaats voor het begin van het onconventionele beleid in 2014, zonder dat dit dramatische gevolgen had. Maar zelfs nu het gevaar van deflatie definitief geweken lijkt te zijn (Eijffinger en Hoogduin, 2017), blijft de ECB zich zorgen maken. In het verslag van de ECB-bestuursvergadering van april 2019 wordt de in maart genoteerde inflatie van 1,4 procent 'ongemakke-



lijk laag' genoemd. Waarom zou een centrale bank wakker moeten liggen van een inflatie van 1,4 procent, ook als het gewenste niveau 1,8 procent is?

Garantstelling voor staatsschuld

Al met al doet de legitimering van het onconventionele beleid middels het deflatiegevaar geforceerd aan. Andere overwegingen speelden dan ook een zeer belangrijke rol. Het werkelijke probleem in Europa was niet het deflatiegevaar, maar de zorgen over de houdbaarheid van de staatsschulden van een aantal eurozonelanden. Toen met name de Italiaanse staatsschuld in 2012 onhoudbaar dreigde te worden, kwam ECB-voorzitter Mario Draghi met zijn befaamde *'whatever it takes'*-uitspraken, die door de markten terecht werden uitgelegd als een garantstelling van de Italiaanse staatsschuld door de ECB.

Een directe garantstelling van staatsschuld door de ECB zou een schending betekenen van de *no-bail-out*-clausule van het Verdrag van Maastricht. Daarom werd er in september 2012 een monetaire rechtvaardiging verbonden aan de mogelijke opkoop van staatsschuld door de ECB. De redenering was dat de, volgens de ECB, 'ongefundeerde' (sic) zorgen van investeerders over het mogelijk uiteenvallen van de eurozone het voor de ECB onmogelijk maakte om de voordelen van haar lagerentebeleid door te geven aan landen met hoge staatsschulden. Als gevolg daarvan zou in die landen de prijsstabiliteit in gevaar kunnen komen, waarmee bedoeld werd dat de inflatie als gevolg van de hoge rente te laag zou zijn. Dus om de inflatie in de zuidelijke lidstaten te kunnen verhogen, verklaarde de ECB zich bereid om onder voorwaarden hun staatsschuld te garanderen.

Het verwrongen karakter van deze redenering werd onderstreept door de titel die aan dit beleid werd gege-

ven. Het mogelijk opkopen van staatsschuld duidt de ECB (2012) aan als *Outright Monetary Transactions*, hoewel deze 'onmiskkenbaar monetaire transacties' de facto bedoeld waren als transacties met een onmiskkenbaar budgettair karakter.

Om het gevaar van *moral hazard* te beperken, werd er de voorwaarde van een strikt budgettair saneringsbeleid aan de 'Outright Monetary Transactions'-faciliteit verbonden. Of deze conditionaliteit effectief zou zijn geweest, zullen we nooit weten want in 2014/5 werden de Outright Monetary Transactions volledig ingehaald door de latere ECB-beslissing om op grote schaal staatsschuld op te kopen in het kader van de zogeheten *quantitative easing*. Omdat deze opkoop van staatsschuld zonder enige vorm van conditionaliteit plaatsvond, heeft geen enkele lidstaat een beroep hoeven te doen op de Outright Monetary Transactions.

Deze quantitative easing werd wederom gerechtvaardigd door het oogmerk om de inflatie aan te wakkeren. Maar het neveneffect dat hierdoor de volatiele markt van staatsobligaties in de eurozone werd gekalmeerd, was in de ogen van de ECB op zijn minst een gunstige bijkomstigheid. Zeker is dat de ECB zich zeer diep heeft ingegraven in de markt voor staatsobligaties, veel meer dan ten tijde van de ondertekening van het Verdrag van Maastricht voor mogelijk werd gehouden (in ieder geval door Nederland).

Ook als wordt erkend dat de ECB niet erg recht in de leer is geweest, kan er worden beargumenteerd dat nood nu eenmaal wet breekt. Bovendien is het een feit dat de ECB tijdens het dieptepunt van de financiële crisis een van de weinige Europese instituties was die doorzettingskracht heeft kunnen tonen. De noodgrepen van de ECB hebben in ieder geval op korte termijn een mogelijk uiteenvallen

– met zeer kostbare consequenties – van de muntunie voorkomen. Bovendien kan worden opgeworpen dat het ECB-beleid bepaald niet uniek was en min of meer kopieerde wat de centrale banken van Amerika, Japan en het Verenigd Koninkrijk hadden gedaan.

Kiemen voor een nieuwe crisis

Erkenning van deze feiten neemt niet weg dat het onconventionele monetaire beleid (van zowel de ECB als haar niet-Europese collega's) forse problemen voor de toekomst heeft gecreëerd, zoals enorme nieuwe schulden, moreel gevaar en verstoring van het marktmechanisme.

Nieuwe recordschulden

Wie de periodes voor en na de financiële crisis met elkaar vergelijkt, ziet opmerkelijke parallellen. In de twee decennia voorafgaand aan 2008 werd in Amerika elke economische tegenslag door de FED met een verlaging van de rente te lijf gegaan. Vervolgens werd de rente langzaam – en niet tot het oorspronkelijke niveau – verhoogd, om bij de volgende tegenslag weer snel te worden verlaagd. Door deze *Greenspan Put* raakten de markten er steeds meer van

2018 bedroeg de totale schuldenlast van de wereldeconomie 318 procent van het wereld-bbp – een nieuw historisch record (IIF, 2019). Om die reden noemde voormalig ECB-president Jean-Claude Trichet het onlangs “alarmeerd dat we na de crisis gewoon zijn doorgegaan met meer schulden maken. (...) We zijn kwetsbaarder dan ooit.” (FD, 2019)

Moreel gevaar

Een van de doelstellingen van quantitative easing was om investeerders aan te sporen te beleggen in meer risicovolle beleggingen. In die opzet zijn de centrale banken inmiddels meer dan geslaagd. De enorme groei van de *leveraged loan*-markt, vaak met zeer lichte kredietvoorwaarden, is een toenemende bron van zorg.

Binnen de eurozone is het moral hazard van het onconventionele monetaire beleid duidelijk zichtbaar. Het feit dat binnen de eurozone de opkoop van staatsobligaties zonder enige vorm van conditionaliteit heeft plaatsgevonden, heeft er waarschijnlijk toe bijgedragen dat het hervormingsproces in Italië eerst is gestopt en er nu zelfs weer budgettaire expansie plaatsvindt. Ondanks een onhoudbaar niveau van meer dan 130 procent bbp blijft de risico-opslag op de Italiaanse staatsschuld beperkt. Verhoging van pensioenen en de introductie van een basisinkomen blijven onbestraft, zolang de financiële markten ervan overtuigd blijven dat de ECB als *buyer of last resort* beschikbaar blijft. In zekere mate heeft de ECB de riskante situatie in Italië aan haar eigen toegeeflijkheid te wijten.

Verstoring marktmechanisme

Een verder nadeel van de lage rentestand is dat het de markten voor financiële activa en onroerend goed op kunstmatige wijze opstuwt. Een blik op de Nederlandse woningmarkt laat zien dat er aan inflatie van huizenprijzen geen gebrek is. Een van de lessen van de financiële crisis was dat centrale banken zich niet blind moesten staren op de lage inflatie, maar ook oog moesten hebben voor de risico's van overspannen activamarkten. Hoewel de combinatie van overspannen activamarkten met ruime kredietverlening de basis is van bijna alle bankcrises, wordt dit risico in het huidige monetaire beleid doelbewust geaccepteerd om op korte termijn de economische groei te stimuleren.

Een voor Nederland specifiek probleem is dat de lage rentestand de dekkingsgraad van de pensioenfondsen fors onder druk zet. Ondanks de forse koersstijgingen van de aandelenmarkten in de laatste tien jaar, begint de lage rente nu echt te bijten. De pensioenfondsen investeren een groeiend aandeel van hun beleggingen in activa met een negatief reëel rendement. Mocht in toekomst de rente weer oplopen dan zullen de toekomstige verplichtingen weliswaar dalen, maar mogen er ook forse correcties in de bestaande aandelen- en obligatieportefeuilles worden verwacht. Indirect betalen de Nederlandse pensioenfondsen mee aan het in de lucht houden van hoge Europese staatsschulden. Aangezien binnen de eurozone alleen Nederland een op kapitaaldekking gebaseerd pensioenstelsel heeft, heeft Europa weinig oog voor dit belangrijke nadeel van het lagerentebeleid. Het is opmerkelijk hoe lijdzaam deze problematiek door de Nederlandse politiek wordt geaccepteerd.

Nederlandse pensioenfondsen betalen indirect voor het in stand houden van hoge Europese staatsschulden

overtuigd dat de centrale bank alle excessen zou ‘oplossen’ met verruimende maatregelen (White, 2016). Andere centrale banken – waaronder de ECB – werden in het kielzog van dit asymmetrische monetaire beleid van de dominante FED meegezogen.

Na de financiële crisis werd algemeen aanvaard dat dit ruime monetaire beleid heeft bijgedragen aan overspannen activamarkten, ongewenste risicotolerantie, excessieve kredietverruiming, en schuldopbouw binnen en buiten de financiële sector. Maar de angst voor een herhaling van de Grote Depressie was zo groot dat na 2008 de Greenspan Put de facto in versterkte mate werd voortgezet.

In dit licht is het niet verrassend dat een aantal van de onevenwichtigheden die zich vóór 2008 voordeden, zich na het uitbreken van de kredietcrisis versterkt doorzetten. Ten eerste ging de schuldaanwas die door het accommoderende monetaire beleid was uitgelokt onverdroten verder. In 2007 bedroeg het totaal aan schuld van de overheden, bedrijven, consumenten en financiële instellingen niet minder 269 procent van de totale wereldeconomie. Dat was toen al een historisch record.

Hoewel als reactie op de kredietcrisis de kapitalisering van het bankwezen werd opgeschroefd, werd deze verbetering meer dan tenietgedaan door een zeer snelle groei van de schuld van overheden en het bedrijfsleven. Eind

Geloofwaardigheid monetair beleid

Natuurlijk worden de bovengenoemde risico's van het onconventionele monetaire beleid ook door de centrale bankiers zelf gesignaleerd. Klaas Knot spreekt er wel vaker over, zie bijvoorbeeld Knot (2013). De manier varieert waarop er met dit onbehagen wordt omgegaan.

Een in het oog springende verdedigingslinie is dat de lage rentestand niet primair door de centrale banken zelf wordt veroorzaakt, maar door zogenaamde *secular trends* die tot gevolg zouden hebben dat het evenwichtsniveau van de rentestand omlaag wordt gedrukt. Hierbij wordt er gewezen op de vergrijzing, een structurele verlaging van de productiviteitsgroei en de groeiende economische ongelijkheid. Volgens president Mark Carney van de Bank of England hebben de centrale banken hooguit een bijrol vervuld: "The Bank of England has long stressed that central bank policies are not the cause of low rates, but responses to them. We are actors in a play written by others." (Carney, 2016)

Hoewel deze redenering breed gedragen wordt onder centrale bankiers, zijn het alweer de economen van de BIS die niet overtuigd zijn. Op grond van een kwantitatieve analyse die teruggaat tot het einde van de negentiende eeuw, komen zij tot de conclusie dat het beleid van de centrale banken een sterk bepalende factor is voor het niveau van de reële rente (Borio et al., 2017). Op zichzelf duidt het feit dat de mondiale schuldenlast tot recordhoogte is gestegen er al op dat de rentestand ver beneden het evenwichtsniveau is gezakt. Ook is duidelijk dat een te lage rentestand juist lage productiviteitsgroei in de hand werkt door zombie-bedrijven te lang in de lucht te houden.

Het is bijzonder dat veel centrale banken hun verantwoordelijkheid voor de lage rente pogen te minimaliseren, terwijl al hun beleid erop gericht is geweest om een zo accommoderend mogelijk monetaire omgeving te scheppen. Al meer dan twintig jaar weten de financiële markten niets beters dan dat elk economisch probleem – of het nu de internetbubbel, de schulden crisis of Brexit is – te beantwoorden met monetaire verruiming. Veel beleggers hebben nog nooit een krap monetair beleid meegemaakt.

De weg vooruit

Ruim tien jaar na de crisis bevinden de centrale banken zich diep in een economisch terra incognita, waarin *tail-risks* op de loer liggen die niemand kan voorspellen. De ECB is zo diep verdwaald in economisch niemandsland dat het de vraag is of zij de weg terug naar conventioneel beleid zal kunnen vinden. De wereldeconomie is doordrenkt van schuld en elke renteverhoging leidt tot verhoogde insolventierisico's van private partijen en overheden. De obligatie- en aandelenmarkten zijn zo geconditioneerd door jarenlange monetaire accommodatie dat bijna elke renteverhoging forse reacties uitlokt.

De Amerikaanse centrale bank is het verst gevorderd in de normalisering van het monetaire beleid, maar heeft nu al een pauze ingelast, hoewel de werkloosheid een laagterecord heeft bereikt. De ECB maakt keer op keer duidelijk dat het nog zeer lang zal duren voordat ze de tijd rijp acht voor monetaire verkrapting. Geen wonder dat de financiële markten nauwelijks lijken te geloven dat de weg naar

monetaire normalisering overtuigend zal worden ingezet.

Bij een nieuwe economische neergang is de kans groot dat het monetaire beleid nog extremer zal worden. De ruimte voor budgettaire stimulering is in de meeste landen door hoge staatsschulden gering, en er zal veel druk op de centrale banken komen om nog een tandje bij te zetten. De centrale banken zijn inmiddels zo'n belangrijk onderdeel van het budgettaire systeem geworden dat de verleiding om voor die druk te bezwijken groot zal zijn. Herstructurering van staatsschuld zal tot zware verliezen van de centrale banken leiden, en men zal er alles aan doen om dit te vermijden.

In dit licht is het urgent dat de ECB zich op haar beleid bezint. Het is de vraag of het micromanagen van inflatie tot een niveau van 1,8 à 1,9 procent überhaupt mogelijk is. De legitimering van haar beleid komt bovendien steeds verwrongener over. De massale opkoop van staatsschuld is in strijd met de geest van het Verdrag van Maastricht, en de risico's van moral hazard liggen hoog opgetast, zowel in de private als in de publieke sector.

Het minste wat er moet gebeuren is dat het ECB-beleid in een minder vrijblijvende context wordt ingebed. Zo zouden er aan het doorrollen van de door de ECB opgekochte staatsschuld voorwaarden van structurele hervormingen kunnen worden verbonden in landen waarvan de staatsschuld onhoudbaar groot is. De ECB zegt voortdurend – en terecht – dat ze met monetair beleid de economische groei niet duurzaam kan verhogen, en dat het aan de politiek is om met economische structuurverbetering het groeivermogen van de eurozone te verhogen. Maar in veel landen zal de politiek dit alleen doen als het echt moet. Zolang de ECB klaarstaat met onvoorwaardelijke steun zal dat waarschijnlijk niet gebeuren. De operatie om de euro te redden moge zijn geslaagd, maar veel onderliggende problemen zijn niet opgelost. De risico's zijn enorm dat de patiënt alsnog zal overlijden.

Literatuur

- Borio, C., M. Erdem, A. Filardo en B. Hofmann (2015) The costs of deflations: a historical perspective. *BIS Quarterly Review*, maart, 31–54.
- Borio, C., P. Disyatat, M. Juselius en P. Rungcharoenkitkul (2017) *Why so low for so long? A long-term view of real interest rates*. BIS Working Paper, 685.
- Carney, M. (2016) *Resolving the climate paradox*. Arthur Burns Memorial Lecture. 22 september, Berlijn.
- ECB (2012) Editorial. *Monthly Bulletin*, oktober, 5–9.
- ECB (2019) *The definition of price stability*. Publicatie te vinden op www.ecb.europa.eu.
- Eijffinger, S. en L. Hoogduin (2017) Fundamentele evaluatie van de ECB-strategie is noodzakelijk, *ESB*, 102(4755), 514–507.
- FD (2019) Financieel systeem is misschien wel kwetsbaarder dan ooit. Interview met Jean-Claude Trichet. *Het Financieele Dagblad*, 2 mei.
- IIF (2019) *Global Debt Monitor: devil in the details*. Institute of International Finance, 15 januari. Te vinden op www.iif.com.
- Knot, K. (2013) *Central bank independence and unconventional monetary policy: challenges for the ECB*. Presentatie op conferentie van de Banco de México. 15 oktober, Mexico City.
- Volcker, P. (2018) *Keeping at it: the quest for sound money and good government*. New York: Public Affairs.
- White, W.R. (2016) *Ultra-easy money: digging the hole deeper?* Adam Smith Prize Lecture, National Association of Business Economists. 11 september, Atlanta (GA).

Gedragsinzichten maken beleid voor bedrijven beter

Het toepassen van gedragsinzichten wordt in de gereedschapskist van de beleidsmaker een steeds belangrijker onderdeel. De academische literatuur beperkt zich echter grotendeels tot het gedrag van individuen. Dit artikel behandelt de aandachtspunten voor het toepassen van gedragsinzichten bij beleid gericht op bedrijven.

IN HET KORT

- Bedrijven vertonen rationeler keuzegedrag dan individuen maar blijven gevoelig voor fouten en niet-rationele keuzes.
- Door rekening te houden met gedragsinzichten kunnen bedrijven door beleidsmakers effectiever worden benaderd.

DIEDERIK VERZIJL

Manager Consulting bij PwC

BAS WARMENHOVEN

Beleidsmedewerker bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)

BRAM VAN DIJK

Beleidsmedewerker bij EZK

THOMAS DIRKMAAT

Coördinator Behavioural Insights Team bij EZK

Overheidsbeleid is er veelal op gericht om gedrag te veranderen. Met regels zoals de maximumsnelheid wordt het rijgedrag beïnvloed, met financiële prikkels zoals accijnzen wordt het consumptiegedrag beïnvloed, en door middel van communicatie worden burgers aangezet om duurzamer gedrag te vertonen. De gedragswetenschappelijke literatuur (onder andere uit de gedragseconomie en sociale psychologie) bevat veel inzichten in de factoren die het menselijk gedrag bepalen. Kahneman (2011) geeft een overzicht van wat deze literatuur te bieden heeft. Voor beleidsmakers zijn zulke gedragsinzichten zeer relevant en verschaffen aanknopingspunten om te komen tot een effectiever beleid (EZK, 2014). Inmiddels zijn er veel veldexperimenten uitgevoerd – wereldwijd (OESO, 2017), maar ook in Nederland (BIN NL, 2017) – waaruit blijkt dat gedragsinzichten succesvol kunnen worden ingezet in de beleidspraktijk. Voorbeelden zijn het veranderen van de standaardoptie bij het kiezen van het bedrag van de maandelijks lening door studenten (Van der Steeg en Waterreus, 2015), of het benutten van gedragsinzichten om bedrijven effectiever uit te nodigen om een feedbackrapport te downloaden over hun energiegebruik (Vringer et al., 2018).

Beleid richt zich ook op bedrijven

Overheidsbeleid richt zich niet alleen op burgers, maar ook op het gedrag van bedrijven. Voor veel onderdelen van de Rijksoverheid en de decentrale overheden vormen bedrijven een gangbare doelgroep. Bij de ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) zijn bedrijven de voornaamste doelgroep van het beleid.

De gedragswetenschappelijke literatuur en de resultaten van (beleids)experimenten bieden echter vooral inzichten in het handelen van individuen, en niet in het handelen

van organisaties. Deze focus kan deels verklaard worden door het feit dat veel van het wetenschappelijke onderzoek is gebaseerd op laboratoriumexperimenten, en dat het voor onderzoekers makkelijker is om individuen (vaak studenten) te werven dan organisaties of bedrijven.

Inzichten in het gedrag van bedrijven kan bijdragen aan effectiever beleid. Daarom is het belangrijk om te onderzoeken in hoeverre de opgedane gedragsinzichten ook kunnen werken voor bedrijven en om interventies te ontwerpen die tot de gewenste gedragsverandering leiden.

Verschillen tussen individuen en bedrijven

De verschillen tussen bedrijven en individuen zijn in opdracht van het Behavioural Insights Team (BIT) van EZK – dat ook voor LNV werkt – onderzocht. Het eerste rapport, door een consortium van EY en drie universiteiten (EY et al., 2016), kijkt vooral naar de (gedrags)economische literatuur. Het tweede rapport (Van Tol et al., 2018) put meer uit de organisatiepsychologie, bedrijfskunde en bestuurskunde.

De rapporten stellen dat bedrijven in sommige gevallen een rationeler en economischer gedrag vertonen dan individuen doen, maar ook gevoelig blijven voor inschattingfouten en niet-rationele keuzes. Het gedrag van bedrijven kan dus effectiever worden beïnvloed door het toepassen van inzichten uit de gedragswetenschappen. Hier worden vijf hoofdpunten genoemd – relevant vanuit het oogpunt van gedragsverandering – waarop bedrijven van individuen verschillen.

Ten eerste is er bij bedrijven veelal sprake van groepsprocessen en -beslissingen. In de meeste gevallen blijkt dat groepen gezamenlijk een meer rationele keuze maken dan individuen alleen doen. Maar groepen wijken op sommige punten ook sterker af van het rationele keuzemodel dan individuen. Zo blijken groepen bijvoorbeeld gevoeliger te zijn voor de *sunk cost fallacy*, oftewel de neiging om geen afstand te doen van verliesgevend projecten.

Ten tweede is er bij bedrijven veelal sprake van een principaal-agentrelatie. Denk bijvoorbeeld aan de relatie tussen een aandeelhouder en een manager die niet altijd dezelfde belangen hebben. Dit heeft gevolgen voor het gedrag van de agent. Er is vooral onderzoek gedaan naar de risicobereidheid van agenten (EY et al., 2016). Die is onder meer afhankelijk van het feit of de agent zelf ook een deel van de eventuele verliezen draagt. Indien dit niet het geval is, wijst onderzoek uit dat agenten juist meer risico's nemen als er sprake is van een kleine winstkans, en minder risico's bij een hoge winstkans. Een andere bevinding is dat managers in een grote organisatie minder last lijken te hebben van zelfoverschatting dan ondernemers die hun eigen bedrijf hebben opgericht.

Ten derde is er binnen bedrijven vaak sprake van professionele besluitvorming door professionals die beslissingen nemen met kennis en ervaring van de specifieke context. Uit de literatuur blijkt echter ook dat professionele beslissers gemiddeld genomen dezelfde inschattingfouten maken als studenten waar het gaat om aspecten als verliesaversie of een te groot vertrouwen in het eigen kunnen (EY et al., 2016).

Ten vierde is de heterogeniteit van bedrijven van belang. Een klein mkb-bedrijf heeft een andere structuur, besluitvormende eenheid (*decision-making unit*) en omgeving dan een beursgenoteerde multinational. Per type bedrijf en type besluit kan de samenstelling van een decision-making unit veranderen. Zo worden routinematige beslissingen lager in de organisatie neergelegd dan strategische beslissingen. De vormgeving van de decision-making unit hant af van de aanwezigheid van dominante coalities binnen het bedrijf. Dit verschilt per bedrijf. In een innovatiegedreven bedrijf is de kans bijvoorbeeld groot dat de R&D- en marketingafdelingen een dominante coalitie vormen. Een andere belangrijke actor is de zogenaamde *change agent*. Dit is iemand die met steun van belangrijke beslissers een gedragsverandering kan realiseren. De gehanteerde tijdschikking voor besluiten kan ook sterk verschillen per type bedrijf en investering. Ten slotte spelen de waarden en cultuur van een bedrijf een grote rol in hoeverre bijvoorbeeld het beschermen van de gezondheid van medewerkers of het milieu in besluitvorming worden meegewogen.

Als vijfde wordt het gedrag van bedrijven beïnvloed door hun omgeving. Bedrijven hebben te maken met klanten, concurrenten, een regulerende overheid, en met maatschappelijke partijen als vakbonden en ngo's. Voor het realiseren van gedragsverandering bij bedrijven is het belangrijk om inzicht te verkrijgen in de partijen waarvan een bedrijf afhankelijk is. Dit zorgt er bijvoorbeeld voor dat reputatie een potentieel sturingselement wordt. Bedrijven zullen immers gevoelig zijn voor wat hun klanten op maatschappelijk vlak van hen vragen of verwachten.

Beperkingen

De twee rapporten (EY et al. 2016, Van Tol et al. 2018) geven een overzicht van de gedragswetenschappelijke literatuur als het gaat om gedragsbeïnvloeding bij bedrijven. De academische literatuur is op dit punt zeer beperkt. Er zijn maar weinig studies waarin er causale verbanden tussen interventies en gedragsverandering kunnen worden gelegd, waarbij bewijs bovendien vaker in het laboratorium dan in het veld is gevonden. Vanuit de casestudies en expertsessies zijn er weliswaar kwalitatieve inzichten, maar deze zullen keer op keer op hun waarde moeten worden beoordeeld.

Ervaringen delen

Gedragsinzichten kunnen beleidsmakers helpen bij uitdagingen zoals de verduurzaming van de industrie, de digitalisering van het mkb en de transitie richting kringlooplandbouw. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van het door Van Tol et al. (2018) ontwikkelde stappenplan (zie kader 2). Het BIT blijft in de toekomst inzetten op het beïnvloeden van gedrag van bedrijven.

De beide rapporten zijn openbaar, en zullen de komende tijd ook via een interactieve tool op een gebruiksvriendelijke manier worden ontsloten. Wij roepen wetenschappers en beleidsmakers op om hiervan gebruik te maken, en hopen dat de ervaringen en bevindingen ruimhartig gedeeld zullen worden, zodat deze tak van de gedragswetenschappelijke literatuur (kader 1) tot volle bloei kan komen.

delijke manier worden ontsloten. Wij roepen wetenschappers en beleidsmakers op om hiervan gebruik te maken, en hopen dat de ervaringen en bevindingen ruimhartig gedeeld zullen worden, zodat deze tak van de gedragswetenschappelijke literatuur (kader 1) tot volle bloei kan komen.

Literatuur

BIN NL (2017) *Rijk aan gedragsinzichten: editie 2017*. Behavioural Insights Netwerk Nederland, Ministerie van EZK, publicatienr. 105273. Rapport te vinden op www.rijksoverheid.nl.

EZK (2014) *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en het Diergezondheidsfonds voor het jaar 2015*. Kamerstuk 34 000 XIII, nr. 140.

EY, J. Potters, R. Dur en S. Rosenkranz (2016) *Rapport gedragsbeïnvloeding bij bedrijven*. Ministerie van Economische Zaken. Rapport te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Kahneman, D. (2011) *Thinking, fast and slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

OESO (2017) *Behavioural insights and public policy: lessons from around the world*. Parijs: OECD Publishing.

Stegg, M. van der, en I. Waterreus (2015) *Gedragsinzichten benutten voor beter onderwijzebeleid*. ESB, 100(4707), 219–221.

Tol, W. van, B. Warmenhoven, D. Verzijl et al. (2018) *Applying behavioural insights in policies aimed at businesses*. Ministerie EZK, 2018-0655. Rapport te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Vringer, K., S. Rosenkranz, T. Dirkmaat et al. (2018) *De rol van feedback in het energiebesparingsgedrag van bedrijven*. ESB, 103(4760), 183–185.

Toepassing van gedragsinzichten bij de gecombineerde opgave in de landbouw

KADER 1

Nederlandse agrarische ondernemers moeten jaarlijks gegevens aanleveren voor de landbouwtekening en kunnen dan ook subsidies aanvragen (de zogenaamde 'gecombineerde opgave'). Iets minder dan de helft schakelt hiervoor een advies- of accountantsbureau in, de rest vult deze opgave zelfstandig in. Circa tweederde van de ondernemers wacht tot de laatste twee weken voorafgaande aan de deadline. Het gevolg hiervan is overbelasting van de servers en de telefonische helpdesk. Op basis van een uitgebreide gedragsanalyse heeft het Behavioural Insights Team van EZK in 2016 vier verschillende versies van brieven uitgestuurd om te kijken welke versie het meest geschikt is om boeren te stimuleren hun aanvragen eerder in te dienen:

1. de standaardbrief (controlegroep);
2. een brief met streefdatum 22 april en een deadline op 15 mei;
3. een brief met streefdatum 29 april en een deadline op 15 mei;
4. een brief met een piek- en daldagenkalender.

Alle interventies hebben het uitstelgedrag gereduceerd, maar alleen wat betreft de groep boeren die de opgave zelf indienden. De brief met de streefdatum van 22 april had het grootste effect. Hierdoor diende zeven procent minder boeren de gecombineerde opgave in gedurende de laatste twee weken. In 2017 is bij een nieuw experiment de streefdatum opnieuw uitgetest, en is het resultaat van 2016 gerepliceerd, zie ook BIN NL (2017).

Stappenplan voor beleidsmakers

KADER 2

Het rapport van PwC en de RSM (Van Tol et al., 2018) biedt op basis van de opgedane inzichten een praktische aanpak in zes stappen. Daarmee bieden de auteurs beleidsmakers een hulpmiddel aan om rekening te houden met de verschillen tussen bedrijven, om te komen tot een effectiever beleid. De zes stappen zijn:

1. formuleer het gedragsdoel van het beleid;
2. bepaal het bedrijfs-archetype dat de doelgroep vormt;
3. bepaal zowel de decision-making unit als zijn belangrijkste interne en externe beïnvloeders;
4. bepaal de uitgangspositie van een bedrijf;

5. bepaal de gedragsbepalende factoren en waarden van bedrijven;
6. kies een leiderschapsstijl en geef de interventie vorm.

Het volledige stappenplan is te vinden in een aparte bijlage bij de online versie van dit artikel. Van Tol et al. (2018) onderbouwen het stappenplan met een uitgebreide toelichting. Het ontwikkelde stappenplan is geen recept voor kant-en-klare oplossingen, maar biedt wel hulp bij het in kaart brengen van de decision-making unit aan de hand van enkele archetypen en helpt het ook om grip te krijgen op factoren die mogelijk van invloed zijn op het gedrag van bedrijven.



Adviezen verschillende eindtoetsen niet vergelijkbaar

ONDERWIJS

Sinds 2015 zijn basisscholen verplicht een eindtoets af te nemen in groep 8. Ze kunnen hiervoor kiezen uit verschillende eindtoetsen. Een analyse van scholen die zijn overgestapt op een andere eindtoets laat zien dat het advies van leerlingen deels afhangt van welke toets ze hebben gemaakt.

Steeds meer scholen maken gebruik van hun keuzevrijheid: in het schooljaar 2014/2015 nam 85 procent van de basisscholen de Centrale Eindtoets (CET, de opvolger van de Citotoets) af, tegenover 56 procent in het schooljaar 2017/2018. De keuze voor verschillende aanbieders kan zorgen voor meer prikkels tot innovatie. Om de eindtoets goed te kunnen gebruiken bij de overgang naar de middelbare school en bij de beoordeling van scholen door de Inspectie, is het wel belangrijk dat toetsadviezen van de verschillende toetsen vergelijkbaar zijn.

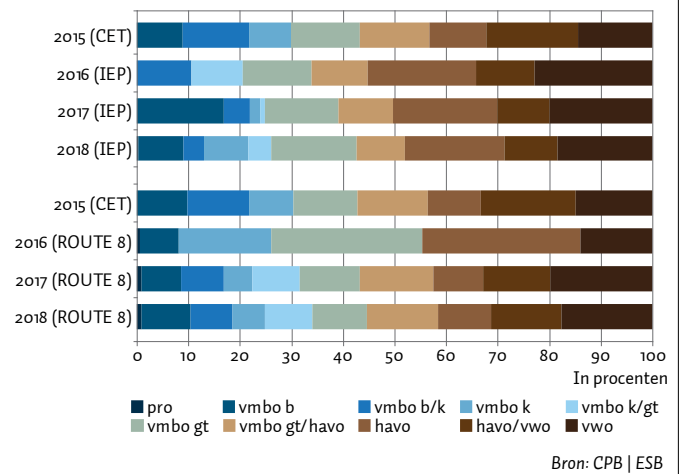
Figuur 1 toont de gemiddelde toetsadviezen op alle scholen die in 2016 van de CET overstapten naar de IEP en ROUTE 8, de eindtoetsen die na de CET door de meeste scholen worden afgenomen. Groep 8-leerlingen op scholen die overstappen naar de IEP krijgen in de jaren na de overstap vaker een vwo-toetsadvies en minder vaak een vmbo-toetsadvies. Scholen die overstappen naar ROUTE 8 laten vooral in het eerste jaar substantieel andere adviezen zien, omdat ROUTE 8 in dat jaar geen dubbele adviezen zoals vmbo gt/havo of havo/vwo gaf. In latere jaren zien we ook bij ROUTE 8 meer vwo-toetsadviezen dan voorheen. Op scholen die niet overstappen en al deze jaren de CET afnemen, zijn dergelijke trends niet te zien.

Deze analyse suggereert dat leerlingen met dezelfde capaciteiten niet bij

elke eindtoets hetzelfde toetsadvies krijgen en dit kan gevolgen hebben voor het niveau waarop ze mogen instromen op de middelbare school. Door het opnemen van een vaste set vragen in alle eindtoetsen wordt sinds 2018 geprobeerd om tot een gelijke normering van de verschillende eindtoetsen te komen. Het is nog niet duidelijk hoe dit uitpakt.

• **Lisette Swart, Wiljan van den Berge en Derk Visser (CPB)**

Toetsadviezen op scholen die afstappen van de Centrale Eindtoets (CET) in 2016



Schulden in lage-inkomenslanden lopen op

INTERNATIONAAL

De gemiddelde schuldratio in lage-inkomenslanden, met een per capita inkomen van maximaal 890 euro, is de afgelopen tien jaar fors toegenomen. In deze landen is de staatsschuldquote opgelopen van gemiddeld 30 procent in 2007 naar 45 procent in 2017.

Dit gaat gepaard met een stijging in de rentelasten ten opzichte van de overheidsopbrengsten (figuur). Gemiddeld stegen de rentelasten als percentage van de inkomsten met 3 procentpunt. In sommige landen, zoals Gambia, nam de ratio zelfs toe tot 25 procent. Een kwart van de overheidsinkomsten moet in dit geval worden aangewend voor rentebetalingen, terwijl dit geld nodig is voor investeringen in de economie, zorg en onderwijs.

De toename van de schuld in veel lage-inkomenslanden is deels het gevolg van de depreciatie van lokale valuta en tegenvallende of zelfs negatieve economische groei. Ook is er een toename van niet-concessionele financiering, bijvoorbeeld middels uitgifte van eurobonds, die doorgaans gepaard gaat met hogere rentes.

Daarnaast lopen de schulden ook op door tegenvallende overheidsinkomsten in met name grondstoffen exporterende landen als gevolg van dalende grondstoffenprijzen. Kleine belastinggrondslagen en beperkte capaciteit van belastingautoriteiten zorgen ervoor dat de overheidsinkomsten relatief laag zijn. De belastingopbrengsten zijn in lage-inkomenslanden gemiddeld slechts tien tot twintig procent van het bruto binnenlands product (bbp), tegenover veertig procent in hoge-inkomenslanden.

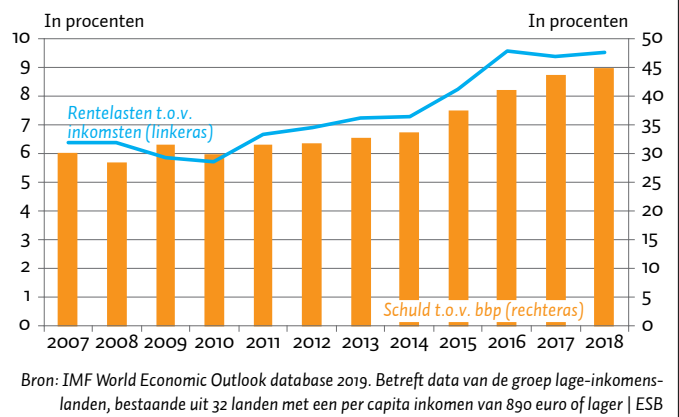
De figuur geeft een beeld van de gemiddelde schuld en rentelasten in de groep van lage-inkomenslanden. De schuldrates van individuele landen

lopen echter aanzienlijk uit elkaar, met een schuld ten opzichte van het bbp van onder de 30 procent in Nepal, Rwanda en Tanzania, tegenover meer dan 130 procent in Mozambique.

Een toename in schuldfinanciering is niet direct problematisch, mits er verantwoord wordt geïnvesteerd in het versterken en diversifiëren van de economie, maar de schuldhoudbaarheid dient wel in acht genomen te worden.

• **Nahom Ghebrihiwet en Daphne Schreur (Ministerie van Financiën)**

Schuld- en rentelastenratio's en publieke uitgaven ratio in lage-inkomenslanden



Bron: IMF World Economic Outlook database 2019. Betreft data van de groep lage-inkomenslanden, bestaande uit 32 landen met een per capita inkomen van 890 euro of lager | ESB

Snelle groei China-vluchten gaat aan Nederland voorbij

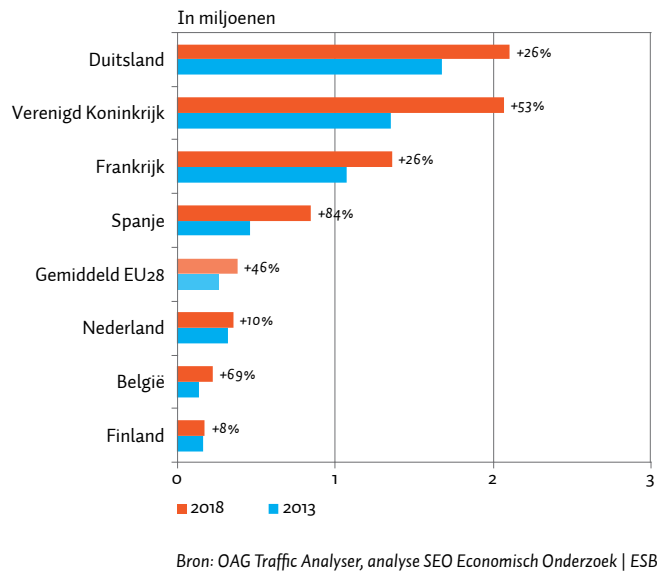
INTERNATIONAAL

De vraag naar passagiersvluchten tussen Nederland en China is beduidend minder snel toegenomen dan het gemiddelde in de Europese Unie (EU). Van alle EU-landen scoorde alleen Finland slechter.

De figuur laat zien dat de vraag naar passagiersvluchten tussen de EU en China met gemiddeld 46 procent is toegenomen sinds 2013. Door de snelle economische groei kunnen steeds meer Chinezen uit de middenklasse zich een vliegticket veroorloven. Het zijn vooral Chinese maatschappijen die profiteren van deze toegenomen passagiersvraag. Deze staatsbedrijven waren aanvankelijk niet goed in staat om op prijs en kwaliteit te concurreren met de gerenommeerde Europese maatschappijen. Door de gedeeltelijke liberalisatie van de Chinese markt slagen ze daar steeds beter in.

Met tien procent blijft de passagiersgroei in Nederland ver achter op het gemiddelde in de EU. Het absolute aantal reizigers was in Nederland in 2018 lager dan het EU-gemiddelde, terwijl het in 2013 nog hoger was. Door het beperkte vluchtaanbod is een relatief groot deel van de passagiers op de markt tussen Nederland en China aangewezen op indirecte vluchten via andere Europese of Chinese luchthavens. Chinese toeristen bezoeken Nederland nog wel, maar steeds vaker als onderdeel van een rondreis die begint of eindigt in een ander Europees land. De capaciteitslimiet van Schiphol kan mogelijk een deel van de lagere groei verklaren. De verwachting is dat het aantal reizigers vanuit China de komende jaren blijft toenemen. Om deze groei te accommoderen is extra groei ruimte nodig op luchthavens, in het luchtruim en ook binnen de luchtvaartverdragen tussen de lidstaten en China. Onlangs sloten de Europese Unie en China nog een nieuw verdrag, waardoor EU-maatschappijen niet alleen vanuit het thuisland, maar vanuit alle lidstaten naar China mogen vliegen. ■ Rogier Lieshout (SEO)

Lokale passagiers van en naar China



Gemeenten hebben weinig invloed op inkomsten

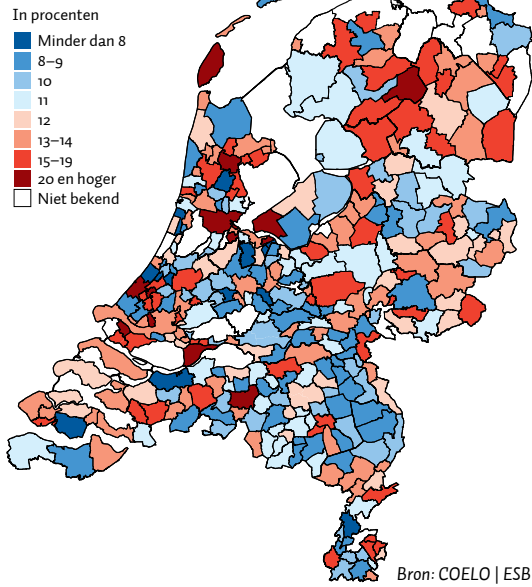
OPENBARE FINANCIËN

De onroerendezaakbelasting (ozb) is na de rijksuitkeringen verreweg de grootste inkomstenbron voor gemeenten. De ozb-opbrengst is echter een relatief kleine inkomstenbron in vergelijking met de rijksuitkeringen die gemeenten ontvangen. Daardoor moeten gemeenten de ozb aanzienlijk verhogen om een uitgavenstijging van één procent te financieren. Dit wordt het hefboomeffect (ook wel vliegwieleffect of *gearing*) genoemd. De figuur laat voor alle gemeenten in Nederland het percentage zien waarmee de ozbtarieven moeten worden verhoogd om een uitgavenstijging van één procent mogelijk te maken. In 2019 is dit percentage gemiddeld 15,6 procent. De mate waarin de bestedingen via de ozb worden gedekt, verschilt wel aanzienlijk tussen gemeenten, en de hefboom dus ook. In Zoeterwoude en Bloemendaal moet de opbrengst uit de ozb met vijf procent stijgen om de uitgaven met één procent toe te laten nemen. Amsterdam vormt met een hefboom van 34 procent het andere uiterste, gevolgd door Den Haag (28 procent). Met andere woorden: Amsterdam moet zijn ozb-opbrengst met een veel hoger percentage verhogen dan Bloemendaal voor

dezelfde uitgavenstijging. De verschillen in het hefboomeffect komen voor een groot deel doordat de ene gemeente een hoger totaalbedrag aan rijksuitkeringen ontvangt dan de andere.

In 2015 hebben rijk en provincies taken overgedragen aan gemeenten (Participatiewet, jeugdzorg en Wet maatschappelijke ondersteuning). De uitgaven van gemeenten stegen, net als de ontvangen rijksuitkeringen, maar het gemeentelijke belastinggebied (de omvang en diversiteit van gemeentelijke heffingen) werd niet uitgebreid. Deze decentralisaties hebben het hefboomeffect dan ook versterkt. In 2014 was het hefboomeffect gemiddeld 14,6 procent, in 2015 stijgt dit tot 15,7 procent. Gemeenten moeten dus meer taken uitvoeren, maar de mogelijkheid om klappen op te vangen of eigen beleid uit te voeren is door de grote afhankelijkheid van rijksuitkeringen beperkt. Dat is niet wenselijk. Er is al lange tijd een discussie gaande over een uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied. Hoog tijd om hier stappen in te zetten. ■ Corine Hoeben (Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden)

Hefboomeffect



Tinbergen Today

Vijftig jaar geleden ontving Jan Tinbergen als eerste de Prijs van de Zweedse Rijksbank voor Economie, meestal 'Nobelprijs' genoemd. Ter gelegenheid hiervan hebben diverse economische instituties gezamenlijk het Tinbergen Today-project opgezet, om de bijdrage van Tinbergen aan de Nederlandse maatschappij te memoreren. We spraken hierover met Jan Pronk, een van de initiatiefnemers van het project en oud-student en -medewerker van Tinbergen.



**JAN TINBERGEN
EN
JAN PRONK**

Wat maakt Tinbergen bijzonder?

“Het is natuurlijk heel bijzonder dat de eerste Nobelprijs voor Economie aan een Nederlandse econoom werd toegekend. Sindsdien is er nooit meer een andere Nederlandse econoom voor in aanmerking gekomen. Hij kreeg de prijs voor zijn onderzoek naar de problemen en mogelijke oplossingen van de economische crisis in de jaren dertig. Als fysicus van origine, is hij een combinatie van exacte wetenschappen gaan toepassen op dit economische probleem. Dat leidde tot een nieuwe tak van de economische wetenschap: de econometrie.

Tinbergen was een vernieuwende denker, die iedere keer weer een nieuw vraagstuk probeerde te analyseren. Hij opende deuren, en anderen volgden hem. Ook als eerste directeur van het Centraal Planbureau bleef hij telkens opnieuw kijken naar wat op dat moment de grootste maatschappelijke problemen waren. Zo is hij zich gaan bezighouden met ontwikkelingslanden, toen na de wederopbouw de economische groei weer op gang gekomen was. Ik heb hem altijd als een van de grootste voorbeelden beschouwd die je zou kunnen volgen wanneer het gaat om het toepassen van theoretische analyse op beleid.”

Wat heeft u van Tinbergen geleerd?

“Ik heb hem altijd als een van de grootste voorbeelden wat betreft het toepassen van eco-

nomische analyse op beleid beschouwd. Zijn methode van stapsgewijze rationele analyse is mij altijd bijgebleven. Op basis van expliciete normen en waarden formuleerde hij beleidsdoelstellingen, om vervolgens met behulp van economische modellen instrumenten te kiezen om die doelstellingen te verwezenlijken. Tot slot werd er gekeken in welk economisch systeem het gekozen beleid het beste verwezenlijkt zou kunnen worden.

Tinbergen was ook een voorbeeld wat betreft zijn nadruk op de internationale dimensie en positie van de zwaksten. Hoewel er in die tijd nog niet over globalisering werd gesproken, stelde hij dat je als nationale economie geen eiland bent. En beleid moest volgens hem altijd gericht zijn op verbetering van de positie van de zwaksten.

Iets anders dat me altijd is bijgebleven, is dat hij tot kort voor zijn overlijden actief bleef. Ik hoop dat ook te kunnen doen.”

Hoe was het om bij Tinbergen te studeren en met hem te werken?

“Tinbergen was in de eerste plaats een fantastische docent. Hij was buitengewoon helder en transparant in zijn analyse. Wanneer hij iets

uitlegde leek je het zo te begrijpen. Bij nadere bestudering werd je vervolgens getroffen door de schoonheid van het model en de compleetheit van de analyse.

Tinbergen was ook buitengewoon bescheiden. Hij werd beschouwd als een van de allergrootste economen ter wereld, maar zat op de universiteit in een klein kamertje. Daarmee liet hij zien dat het gaat om de inhoud.

Tot slot was hij heel betrokken. Tijdens mijn ministerschap van Ontwikkelingssamenwerking ben ik ook nog met hem in contact gebleven.”

Als Tinbergen nu zou leven, aan welke thema's zou hij dan werken?

“Ik denk aan de globalisering, en de consequenties daarvan voor landen en bevolkingsgroepen die er niet van hebben geprofiteerd. Hij zou waarschijnlijk onderzoek doen naar het beleid dat je moet voeren op nationaal en op wereldwijd niveau, om iedereen te kunnen laten profiteren van de globalisering.”

Naar welke Tinbergen Today-activiteiten kijkt u het meest uit?

“Ik kijk zeker uit naar de biografie, en ik ben ook erg blij dat er een borstbeeld van hem wordt onthuld. Verder is het mooi dat instellingen waarbij Tinbergen betrokken is geweest zijn denken centraal stellen tijdens verschillende bijeenkomsten. Het is dit geheel aan activiteiten dat hem het meeste recht doet.

Ik hoop dat het project zijn gedachtegoed ook bij de jongere generatie in de belangstelling brengt. Maatschappelijke thema's als armoede, rechtvaardigheid en ongelijkheid dienen voorop te staan in de economische analyse. Wat dat betreft zijn mechanismen als marktwerking zijn slechts instrumenten daarvoor.”

ELISA DE WEERD
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, Karin Merkus, Paul Metzmakers en Paul van Kempen

Redactiemedewerkers: David Meijer, Sobana Sheikh Rashid en Elisa de Weerd
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 Staatshoudkunde is houder van de merknaam ESB. Afbeeldingen: iStock / Lekkyjustdoit, Redlinevector, Shai-Halud, Alter.photo, pjohnsom, mrtom-uk,

pixdeluxe, Jetlinerimages, martin-dm, ferrantraite, Imgorhand, VisualCommunications; Hollandse Hoogte / Erik van 't Woud, Bert Verhoeff. Strip Van Zanten: Roger Klaassen.

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 Jeannette van Zeijst, 020 592 86 35, jeanette.van.zeijst@fdmediagroep.nl.

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:

8 aug., 26 sep., 10 okt., 4 nov. en 19 dec.





Ruim
6000
economen
volgen ESB

ESB, hét platform voor economen

Wie wil begrijpen hoe de economie in elkaar steekt, kan niet zonder ESB. Al meer dan honderd jaar biedt ESB inzicht in markten en argumenten voor beleid. De ESB-artikelen worden gemaakt door en voor economen en

worden gelezen in honderden organisaties. Ruim zesduizend economen zijn inmiddels aangesloten. ESB is daarmee hét platform voor academisch economen en invloedrijke beleidsmakers.



- ✓ ACTUEEL ONDERZOEK
- ✓ DAGELIJKE UPDATES
- ✓ WEKELIJKE NIEUWSBRIEF

PROBEER
4 WEKEN GRATIS
ESB.NU/PROBEER ▶



Meer dan 6.000 economen
ontvangen onze wekelijkse nieuwsbrief
www.esb.nu/aanmelden