

# Beleidsdoorlichting arbeidsparticipatie

## Inhoudsopgave

0. Inleiding

1. Arbeidsparticipatie

1.1 Inleiding

1.2 Het belang van een hoge arbeidsparticipatie en de rol van de overheid

1.3 Van algemene naar operationele doelstelling

2. Beheerste ontwikkeling van de arbeidskosten

2.1 Beleidscontext

2.2 Ontwikkeling arbeidskosten, arbeidskosten per eenheid product en wig

2.3 Realisaties versus doelstellingen

2.4 Conclusies

3. Stijging van het aandeel werkenden en werklozen in de beroepsbevolking met een startkwalificatie

3.1 Beleidscontext

3.2 Ontwikkeling aandeel personen met een startkwalificatie

3.3 Realisaties versus doelstellingen

3.4 Conclusies

4. Conclusies

Bijlage: externe beoordeling

## 0. Inleiding

Voor u ligt de beleidsdoorlichting van artikel 42 van de SZW-begroting: arbeidsparticipatie. Een beleidsdoorlichting richt zich op het in kaart brengen van de effectiviteit van het beleid en het aanreiken van handvatten voor verdere ontwikkeling van het beleidsinstrumentarium. De beleidsdoorlichting past in een meer systematische benadering van evalueren en biedt de gelegenheid om te leren van ervaringen uit het verleden en op beknopte wijze verantwoording af te leggen over het in de afgelopen jaren gevoerde beleid.

In een beleidsdoorlichting wordt – voor zover van toepassing – antwoord gegeven op de volgende vragen:

- 1) Wat was het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?
- 2) Wat was de oorzaak van het probleem?
- 3) Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
- 4) Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)?
- 5) Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
- 6) Welke instrumenten werden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Was er sprake van overlap?
- 7) Wat is bekend over de uitvoering van beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
- 8) Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?
- 9) Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn de belangrijkste positieve en negatieve neveneffecten?
- 10) Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?

Deze vragen kunnen worden geclusterd in algemene vragen (vraag 1 t/m 4), vragen met betrekking tot de beleidsdoelstelling(en) en de daarvoor ingezette instrumenten (vraag 5 en 6) en vragen met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en de instrumenten (vraag 7 t/m 10).

De algemene doelstelling van artikel 42 luidt “zorgdragen voor een toename van de arbeidsparticipatie”. Er worden drie operationele doelstellingen (OD's) onderscheiden:  
OD1: beheerste ontwikkeling van de arbeidskosten;  
OD2: stijging van het aandeel werkenden en werklozen in de beroepsbevolking met een startkwalificatie;  
OD3: wegnemen van factoren die de arbeidsparticipatie van specifieke groepen belemmeren.  
Deze beleidsdoorlichting beperkt zich tot de eerste twee operationele doelstellingen. Zoals aangegeven in de SZW-begroting 2011 zal de doorlichting van de derde operationele doelstelling worden gezien in samenhang met de beleidsdoorlichting van artikel 47 (re-integratie), die in 2013 plaatsvindt. Omdat de beleidsdoorlichting betrekking heeft op slechts een deel van het begrotingsartikel vindt de analyse primair plaats op het niveau van de operationele doelstellingen en niet van de algemene doelstelling.

Beide operationele doelstellingen worden voor een aanzienlijk deel beïnvloed door beleid en instrumenten die geen onderdeel uitmaken van artikel 42. Dat geldt bijvoorbeeld voor allerlei maatregelen in de sfeer van belastingen en premies die op de begroting van het ministerie van Financiën staan. Soortgelijk geldt voor scholingsmaatregelen die onder het beleid van OCW vallen. Zij vormen geen onderdeel van deze beleidsdoorlichting.

De opbouw van deze beleidsdoorlichting is als volgt. In hoofdstuk 1 gaan we in op de algemene doelstelling van artikel 42. We geven aan wat het belang is van een hoge arbeidsparticipatie en welke rol de overheid speelt bij het realiseren daarvan. Daarnaast leggen we een relatie tussen de algemene doelstelling en de beide operationele doelstellingen die in deze doorlichting aan de orde komen. In hoofdstuk 2 komt de eerste operationele doelstelling aan bod. We beschrijven kort de beleidscontext en laten vervolgens zien hoe de indicatoren en kengetallen zich over de tijd hebben ontwikkeld. Daarna vergelijken we deze met de streefcijfers uit de begroting om te bezien in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd. In hoofdstuk 3 volgen we dezelfde opzet voor de tweede operationele doelstelling. Bij de beschrijving van het beleid beperken we ons tot de periode vanaf 2008, omdat er pas vanaf dat jaar sprake is van een “stabiel” begrotingsartikel waarbij de operationele doelstellingen, kengetallen en indicatoren in de verschillende jaren sterk op elkaar lijken. Bij het in beeld brengen van ontwikkelingen in de tijd beschouwen we een langere periode (vanaf 2002) om eventuele trends beter op het spoor te komen. Vanwege het karakter van de operationele doelstellingen (niet of nauwelijks eigen budget en instrumenten) geldt voor beide hoofdstukken verder dat uitsluitend wordt gekeken naar het effect van het beleid en er geen directe causale relatie wordt gelegd met de instrumenten en uitgaven. De doorlichting biedt daarmee een overzicht van behaalde resultaten maar is geen klassieke doelmatigheidsstudie. De beleidsdoorlichting sluit in hoofdstuk 4 af met het beantwoorden van de 10 vragen aan het begin van deze inleiding.

Volgens de rijksbegrotingsvoorschriften dient iedere beleidsdoorlichting vergezeld te gaan van een oordeel door een extern deskundige. Deze treft u als bijlage bij deze doorlichting aan.

# 1. Arbeidsparticipatie

## 1.1 Inleiding

De algemene doelstelling van artikel 42 luidt "zorgdragen voor een toename van de arbeidsparticipatie". Daarmee wordt bedoeld een toename van de *bruto* arbeidsparticipatie. Hieronder verstaan we het aantal personen met een baan dan wel personen die direct beschikbaar zijn voor een baan en daarnaar actief op zoek zijn, als percentage van de bevolking van 20-64 jaar. Het gaat hierbij uitsluitend om banen van minimaal 12 uur per week. De bruto arbeidsparticipatie omvat dus zowel de werkenden als de werkzoekenden en is gelijk aan de omvang van het effectieve arbeidsaanbod. Wanneer we spreken van *netto* arbeidsparticipatie kijken we uitsluitend naar de werkenden. De netto arbeidsparticipatie is gelijk aan de omvang van de werkgelegenheid.

Wanneer een werkende zijn baan verliest maar wel beschikbaar blijft voor de arbeidsmarkt dan heeft dat geen effect op de bruto arbeidsparticipatie. Alleen de netto arbeidsparticipatie daalt. Pas wanneer deze persoon zich daadwerkelijk terugtrekt van de arbeidsmarkt en niet langer zoekt naar een baan daalt ook de bruto arbeidsparticipatie. De mate waarin mensen zich terugtrekken van de arbeidsmarkt (ook wel het "discouraged worker effect" of "ontmoediging" genoemd) is in het algemeen afhankelijk van de omvang en de duur van de conjuncturele verslechtering. Ontmoediging treedt pas op wanneer de economie en de arbeidsmarkt zich gedurende langere tijd negatief ontwikkelen. De bruto arbeidsparticipatie is dan ook minder conjunctuurgevoelig dan de netto arbeidsparticipatie. Omdat de conjuncturele ontwikkeling in belangrijke mate exogeen is, luidt de participatiedoelstelling in de begroting in brutotermen.

Doordat de bruto participatie bestaat uit zowel werkenden als werkzoekenden, kan de bruto arbeidsparticipatie toenemen terwijl de werkloosheid stijgt. Daarom kijken we in de begroting naast de ontwikkeling van de bruto participatiegraad ook naar het aantal uitkeringen. Zo kunnen we zien of de stijging van de bruto participatiegraad vooral te maken heeft met een toename van het aantal werkenden (de netto arbeidsparticipatie) of juist van het aantal werkzoekenden.

In de rest van dit hoofdstuk gaan we verder in op een aantal aspecten van arbeidsparticipatie. In §1.2 geven we aan wat het belang is van een hoge arbeidsparticipatie en beschrijven we de rol van de overheid. Ook komt daarbij de vraag aan de orde hoe de arbeidsparticipatie in het algemeen kan worden bevorderd. In §1.3 beschrijven we wat het verband is tussen de algemene doelstelling en de operationele doelstellingen; wat is de betekenis van een beheerste ontwikkeling van de arbeidskosten of het beschikken over een startkwalificatie voor de arbeidsparticipatie?

## 1.2 Het belang van een hoge(re) arbeidsparticipatie en de rol van de overheid

Een hoge(re) arbeidsparticipatie is om een aantal redenen van belang:

- 1) Het draagt bij aan de houdbaarheid van de verzorgingsstaat. Immers, naarmate er meer mensen werken verbetert de *i/a*-ratio (d.i. de verhouding tussen het aantal actieven en inactieven). De kosten voor het in stand houden van onze sociale voorzieningen worden dan tussen meer mensen gedeeld. Voor het verbeteren van de houdbaarheid is primair het verhogen van de *netto* arbeidsparticipatie van belang;
- 2) Een (te) laag arbeidsaanbod kan een rem zetten op de groei van de werkgelegenheid. Wanneer het arbeidsaanbod achterblijft bij de arbeidsvraag, dan blijft potentiële groei onbenut. Bovendien leidt het tot stijgende lonen, waardoor onze internationale concurrentiepositie verslechtert. Hierdoor treedt welvaartsverlies op. Het zorgen voor een zo groot mogelijk arbeidsaanbod pleit vooral voor het verhogen van de *bruto* arbeidsparticipatie;

- 3) Een hogere arbeidsparticipatie leidt tot een hoger BBP. Immers, hoe meer mensen er werken, hoe meer er wordt geproduceerd;
- 4) Een hogere arbeidsparticipatie leidt tot een betere benutting van menselijk kapitaal.

Aan het belang van een hoge arbeidsparticipatie liggen naast deze economische ook sociale argumenten ten grondslag; het hebben van een baan biedt sociale contacten, mogelijkheden tot persoonlijke ontwikkeling, het gevoel dat mensen een bijdrage leveren aan de samenleving etc.

Een hogere arbeidsparticipatie kan overigens ook welvaartsnadelen hebben. Een hoger aanbod van arbeid betekent immers ook minder vrije tijd en minder tijd om aan zorg, vrijwilligerswerk e.d. te besteden. Zolang mensen echter vrijwillig besluiten om (meer) te werken betekent meer participatie een hogere welvaart. Mensen kiezen dan bewust voor minder vrije tijd omdat de voordelen van werken (loon, contacten, ontwikkeling etc.) groter zijn.

Voor veel kabinetten is het bevorderen van de arbeidsparticipatie een belangrijke doelstelling geweest. Zo werd in het beleidsprogramma van het kabinet-Balkenende IV – volgend op het advies van de Commissie Arbeidsparticipatie (Bakker) – het streven geformuleerd om in 2016 een bruto arbeidsparticipatie van 80% te bereiken (20-64 jaar, tenminste 12 uur per week). Ook internationaal staat het thema nadrukkelijk op de agenda; na de Lissabon-doelstellingen is in de “Europa 2020 strategie” een nieuwe EU-brede doelstelling op het gebied van participatie afgesproken van 75% in 2020 (netto arbeidsparticipatie van 20-64 jarigen in banen van minimaal 1 uur per week).

Figuur 1 laat de ontwikkeling in de tijd zien voor beide doelstellingen. De bruto arbeidsparticipatie is vanaf het midden van de jaren negentig toegenomen van ongeveer 67% naar bijna 76%. De realisatie van de 80%-doelstelling is vanaf 2009 tijdelijk beïnvloed door de financieel-economische crisis. Hoewel de arbeidsparticipatie waarschijnlijk weer zal toenemen wanneer de economische situatie verbetert, is de doelstelling van 80% in 2016 buiten bereik geraakt. In de SZW-begroting voor 2012 is de 80%-doelstelling dan ook doorgeschoven naar 2020.

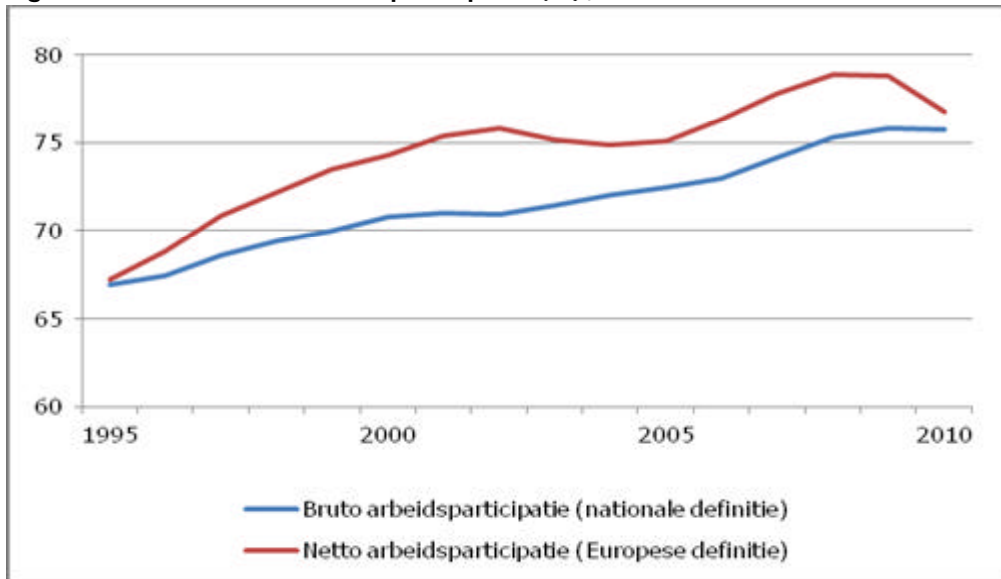
De netto arbeidsparticipatie laat een vergelijkbaar beeld zien. De figuur toont dat Nederland de Europese doelstelling voor 2020 reeds in 2001 heeft bereikt. Omdat lidstaten zelf invulling moeten geven aan de Europese doelstelling heeft Nederland besloten de 80%-doelstelling te gebruiken als invulling van de Europa 2020 strategie. Hoewel Nederland internationaal gezien een hoge netto arbeidsparticipatie kent, is deze voor sommige groepen nog steeds lager dan gemiddeld. Dat geldt met name voor ouderen en (wat betreft het aantal gewerkte uren) voor vrouwen. Om meer uitdrukking te geven aan de specifieke uitdaging waar Nederland voor staat (het verhogen van het aantal gewerkte uren door vrouwen) zal vanaf de begroting 2012 tevens een participatiedoelstelling in voltijdsequivalenten van 62,5% in 2020 worden gehanteerd. In 2010 bedroeg het realisatiecijfer 59,8%.<sup>1</sup>

Let wel, de netto arbeidsparticipatiecijfers in figuur 1 zijn volgens de Europese definitie. Deze omvat alle banen van tenminste 1 uur per week en is dus ruimer dan de Nederlandse definitie, waarbij een grens van tenminste 12 uur wordt gebruikt. Dat verklaart waarom in de figuur het niveau van de netto arbeidsparticipatie boven dat van de bruto arbeidsparticipatie ligt. Wordt uitgegaan van dezelfde (nationale) definitie dan ligt het nettocijfer uiteraard lager dan het brutocijfer; de omvang van dit verschil is het aantal werkzoekenden.

---

<sup>1</sup> Naast een hoge arbeidsparticipatie en een laag aantal gewerkte uren (met name door vrouwen) wordt de Nederlandse arbeidsmarkt gekenmerkt door een hoge arbeidsproductiviteit. Deze drie kenmerken hangen voor een deel met elkaar samen.

**Figuur 1: bruto en netto arbeidsparticipatie (%), 1995-2010**

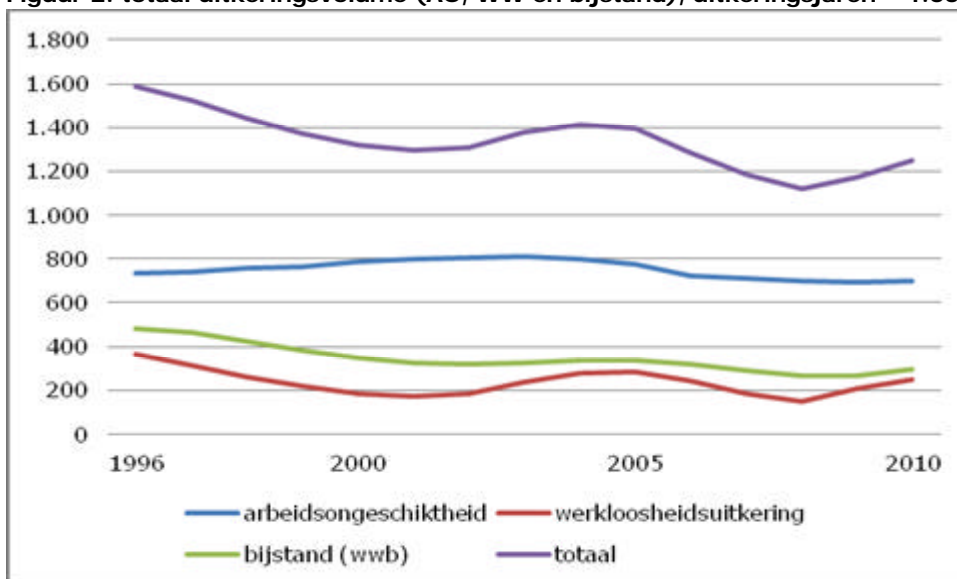


Bron: CBS Statline (bruto arbeidsparticipatie) en Eurostat (netto arbeidsparticipatie)

NB In 2001 is het CBS op een nieuwe reeks overgestapt. Het percentage voor dat jaar bedroeg volgens de oude reeks 71% en volgens de nieuwe reeks 70,1%. In de figuur is het eerstgenoemde percentage gebruikt.

Zoals eerder aangegeven, wordt in de begroting ook gekeken naar de ontwikkeling van het uitkeringsvolume. De beoogde daling van het uitkeringsvolume geeft invulling aan de 200.000-doelstelling van het kabinet-Balkenende IV; 200.000 personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt extra aan het werk tussen 2007 en 2011. Figuur 2 toont het verloop van het totale uitkeringsvolume tussen 1996 en 2010. Zoals de figuur laat zien is het volume tussen 1996 en 2010 aanzienlijk gedaald. Tegelijkertijd is vanwege de financieel-economische crisis vanaf 2008 vooral het aantal WW-uitkeringen gestegen. Daardoor is de 200.000-doelstelling niet gehaald. Het totale uitkeringsvolume lag in 2010 zelfs ruim 60.000 hoger dan in 2007. Achteraf bezien kan men zich afvragen of de keuze voor het totale uitkeringsvolume als indicator voor de hand liggend is geweest, omdat deze geen sterke samenhang vertoont met de groep personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. In de SZW-begroting voor 2012 is deze indicator dan ook losgelaten en wordt nog uitsluitend gekeken naar het werkloosheidspercentage.

**Figuur 2: totaal uitkeringsvolume (AO, WW en bijstand), uitkeringsjaren \* 1.000, 1996-2010**



Bron: CPB

Een hoge netto arbeidsparticipatie (of een hoog werkgelegenheidsniveau) komt niet vanzelf tot stand. Daarvoor is immers nodig dat er sprake is van zowel een hoge arbeidsvraag als een hoog arbeidsaanbod. Ook moeten vraag en aanbod elkaar snel weten te vinden (efficiënte matching). Bij elk daarvan bestaan er belemmeringen. De arbeidsmarkt is geen "perfecte" markt, maar een markt die wordt gekenmerkt door informatie-asymmetrie en een gebrek aan transparantie. Zo zijn bijvoorbeeld werkgevers bij het vervullen van een vacature maar beperkt op de hoogte van de beschikbaarheid en kwaliteit van potentiële werknemers. Evenzo weten werkzoekenden niet altijd welke vacatures voor hen beschikbaar zijn en waarvoor ze het meest geschikt zijn. Daarnaast staan prikkels soms de verkeerde kant op. Zo gaan werkzoekenden er bij het aanvaarden van een baan vanuit een uitkering financieel soms niet of nauwelijks op vooruit (werkloosheidsval).

De overheid ziet het als haar taak deze vormen van marktfalen zoveel mogelijk terug te dringen. Dit vormt een aanvulling op andere vormen van beleid die er meer in het algemeen toe moeten leiden dat zowel de arbeidsvraag als het arbeidsaanbod groeien. Hierbij speelt de rijksoverheid niet alleen een rol. Steeds meer verschillende partijen zijn in de loop van de tijd een rol gaan spelen bij de vormgeving en uitvoering van het arbeidsparticipatiebeleid, met als algemene tendens een toenemende decentralisatie. Op centraal niveau draagt de overheid door wet- en regelgeving en specifieke beleidsontwikkeling zoveel mogelijk bij aan gezonde economische omstandigheden. Gedacht kan worden aan het verbeteren van het fiscale klimaat (zowel aan de vraag- als aanbodzijde van de arbeidsmarkt), investeringen in onderwijs en R&D etc. Dergelijke maatregelen zijn algemeen van karakter en begunstigen de arbeidsmarktpositie van zowel werkenden als werklozen. Voor een deel komt dit beleid tot stand in samenspraak met sociale partners. Ook gaat het om institutionele hervormingen die als doel hebben om de prikkelwerking van het sociale-zekerheidsstelsel te bevorderen, verbeteringen in de uitvoering van de sociale zekerheid (waaronder re-integratie) om efficiënte matching tot stand te brengen etc.

De uitvoering van sommige onderdelen van het beleid is de verantwoordelijkheid van diverse partijen: gemeenten, zbo's zoals het UWV etc. Decentralisatie van het beleid heeft vooral invulling gekregen door de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) op 1 januari 2004, waarmee gemeenten zowel beleidsmatig als financieel verantwoordelijk zijn geworden voor de uitvoering van de bijstand. Met de invoering van de nieuwe Wet Werken naar Vermogen zal de rol van gemeenten verder worden vergroot. Decentralisatie heeft overigens niet uitsluitend naar het niveau van gemeenten plaatsgevonden. Samenwerking vindt ook steeds meer plaats op regionaal niveau, vanuit het inzicht dat sommige vraagstukken vanwege schaalvoordelen beter op regionaal dan gemeentelijk niveau kunnen worden aangepakt. De KBB's (Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven), waarin diverse partijen de afstemming tussen de arbeidsmarkt en het beroepsonderwijs willen verbeteren, zijn een voorbeeld van dergelijke vormen van samenwerking<sup>2</sup>. Ook de organisatie en werkwijze van het UWV wordt in toenemende mate op de regio geënt.

### **1.3 Van algemene naar operationele doelstelling**

In deze beleidsdoorlichting kijken we naar twee operationele doelstellingen; een beheerste ontwikkeling van de arbeidskosten en het vergroten van het aandeel personen in de beroepsbevolking met een startkwalificatie. Voor beide beschrijven we achtereenvolgens de samenhang met de algemene doelstelling.

#### Het belang van een beheerste arbeidskostenontwikkeling

We spreken van een beheerste ontwikkeling van de arbeidskosten wanneer de mutatie van de loonsom in ieder jaar niet meer bedraagt dan de mutatie van de loonruimte (zie voor een nadere analyse paragraaf 2.3). Een beheerste ontwikkeling van de arbeidskosten kent twee belangrijke economische voordelen. Ten eerste gaat hierdoor de prijs van arbeid niet teveel oplopen ten

---

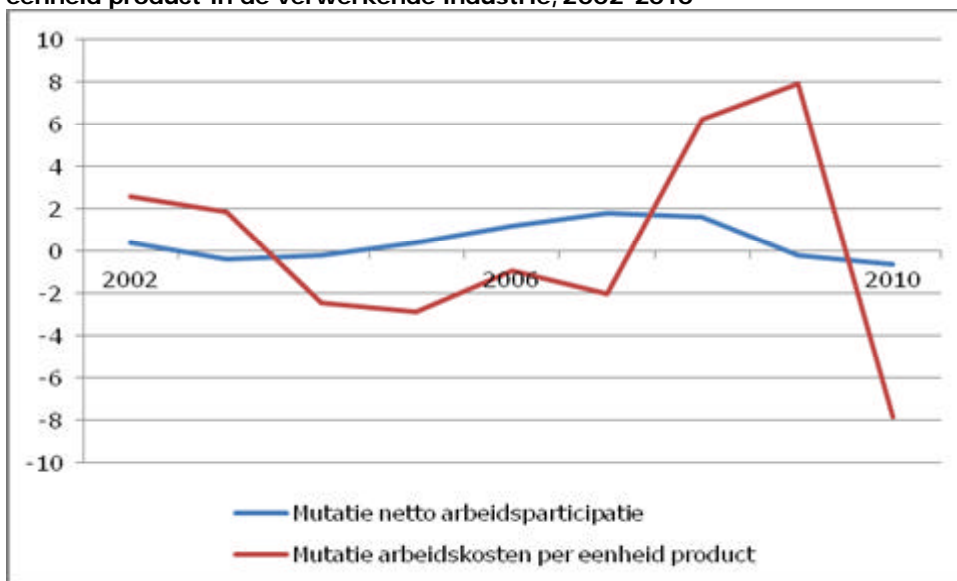
<sup>2</sup> Hoewel de KBB's sectoraal zijn georganiseerd, zijn ze de laatste jaren steeds meer regionaal gaan werken.

opzichte van de prijs van kapitaal, hetgeen tot substitutie van arbeid door kapitaal zou leiden met een toenemende werkloosheid als gevolg. Ten tweede leidt het ertoe dat onze concurrentiepositie kan worden behouden of zelfs verbeterd, waardoor de export, werkgelegenheid en welvaart kunnen toenemen. Via beide kanalen kan een beheerste ontwikkeling van de arbeidskosten dus leiden tot behoud of zelfs toename van de werkgelegenheid en netto arbeidsparticipatie. Figuur 3 laat deze samenhang zien.

Toch is het verband tussen de ontwikkeling van de arbeidskosten en van de arbeidsparticipatie niet één-op-één. Daarvoor bestaat een aantal redenen. Ten eerste heeft de ontwikkeling van de arbeidskosten slechts invloed op de vraagkant van de arbeidsmarkt, terwijl de arbeidsparticipatie wordt beïnvloed door ontwikkelingen in zowel de arbeidsvraag als het arbeidsaanbod. Oftewel, de arbeidskosten vormen slechts één factor die van invloed is op de arbeidsparticipatie, naast vele andere. Ten tweede hangt de mutatie in de arbeidskosten vooral samen met de ontwikkeling van de conjunctuur, terwijl de ontwikkeling van de (netto) arbeidsparticipatie daarnaast een sterke trendmatige, structurele component kent.

Arbeidsparticipatie en arbeidskosten beïnvloeden elkaar in feite wederzijds. Hogere lonen leiden tot hogere arbeidskosten maar ook tot een hogere bruto arbeidsparticipatie. Het aanbod van arbeid reageert immers positief op hogere lonen. Tegelijkertijd heeft een toename van het arbeidsaanbod een matigende invloed op de lonen en daarmee op de arbeidskosten.

**Figuur 3: jaarlijkse verandering (%) in de netto arbeidsparticipatie en de arbeidskosten per eenheid product in de verwerkende industrie, 2002-2010**



Bron: CBS Statline (bruto arbeidsparticipatie) en CPB (arbeidskosten per eenheid product)

Hoewel er dus geen sprake is van een één-op-één relatie bestaat er in de literatuur redelijke consensus over de gunstige invloed van een beheerste ontwikkeling van de arbeidskosten op de export en investeringen en daarmee op de economische groei, arbeidsproductiviteit en werkgelegenheid.<sup>3</sup>

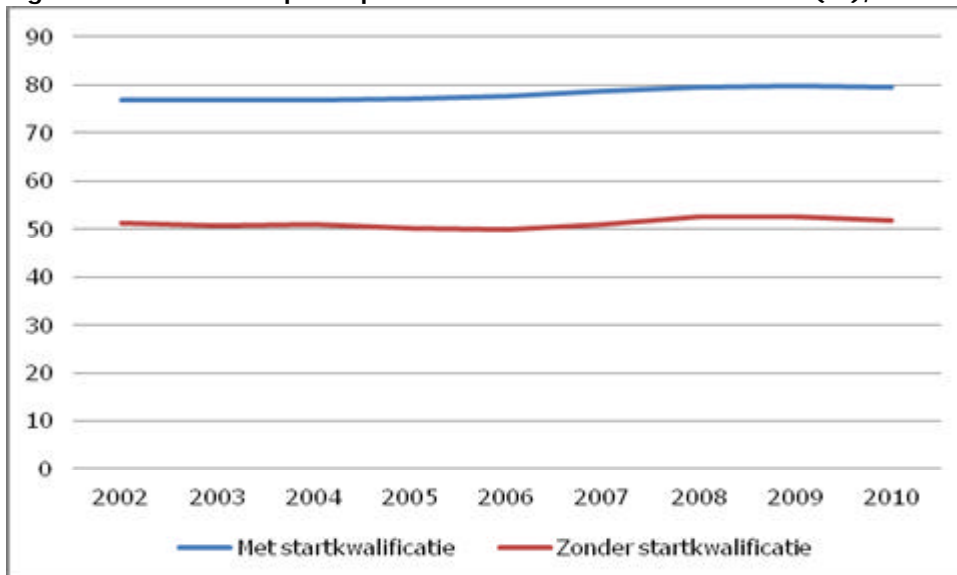
<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld W.J. Jansen, "Loonmatiging schaadt productiviteitsontwikkeling niet", *Economisch Statistische Berichten*, 3 september 2004; D.P. Broer & F.H. Huizinga, "Loonmatiging gunstig voor economische groei", *Economisch Statistische Berichten*, 15 oktober 2004. Hoewel deze onderzoeken betrekking hebben op de effecten van loonmatiging en dit niet per definitie hetzelfde is als een beheerste loonkostenontwikkeling zijn de effecten van beide wel vergelijkbaar.



#### Het belang van een startkwalificatie<sup>4</sup>

Personen die hoger zijn opgeleid kennen een hogere arbeidsparticipatie. Volgens cijfers van het CBS neemt de bruto arbeidsparticipatie geleidelijk toe van iets meer dan 40% voor mensen met slechts basisonderwijs tot bijna 90% voor universitair geschoolden (cijfers 2010). Dit verschil komt ook tot uitdrukking in figuur 4. De figuur laat zien dat er een structureel gat zit in de bruto arbeidsparticipatie van personen met en zonder startkwalificatie van bijna 30%-punten. Het beschikken over een startkwalificatie blijkt dus zeker van belang voor de positie op de arbeidsmarkt. Toch behoeft deze conclusie nuancering. Kijken we naar meer gedetailleerde cijfers (NB niet in de figuur) dan blijkt het grootste verschil in bruto arbeidsparticipatie te zitten boven en niet op het niveau van een startkwalificatie. Zo bedroeg de bruto arbeidsparticipatie van mensen met een HAVO- of VWO-opleiding in 2010 ongeveer 60%, terwijl die voor MBO 4, HBO en WO tussen de 80% en 90% lag. Het lijkt dus beter te concluderen dat een startkwalificatie weliswaar een noodzakelijke voorwaarde blijkt voor deelname op de arbeidsmarkt, maar geen voldoende. Daarvoor is eigenlijk een hoger opleidingsniveau vereist.<sup>5</sup> Dit kan voor een deel worden verklaard doordat werkgevers bij het werven van personeel in de loop van de tijd steeds hogere opleidingseisen zijn gaan stellen ("skills upgrading").

**Figuur 4: bruto arbeidsparticipatie met en zonder startkwalificatie (%), 2002-2010**



Bron: CBS Statline

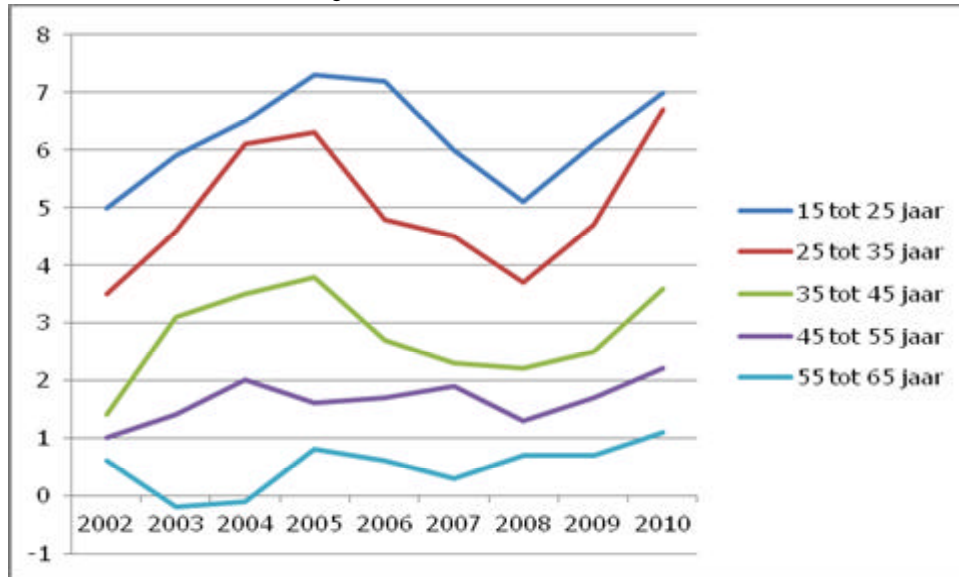
We kunnen nog meer concluderen over het belang van een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt wanneer we voor verschillende leeftijdscategorieën kijken naar het verschil in werkloosheid voor personen zonder en met startkwalificatie (figuur 5). De figuur laat allereerst zien dat het belang van een startkwalificatie het grootst is voor de jongste leeftijdscategorie en afneemt voor oudere leeftijdscategorieën. Dat lijkt de hypothese te onderschrijven dat een startkwalificatie op de arbeidsmarkt werkt als een soort "screening device", dat wil zeggen dat werkgevers bij het aannemen van mensen op vacatures het opleidingsniveau (i.c. de startkwalificatie) gebruiken als een manier om de kwaliteit van de sollicitant in te schatten, bij gebrek aan betrouwbare informatie over diens productiviteit. Naarmate de loopbaan van mensen vordert, vermindert dit effect. Dat ligt ook voor de hand, omdat de werknemer (door te werken) gaandeweg informatie over zijn productiviteit "prijstgeeft". Daarnaast laat de figuur zien dat een startkwalificatie belangrijker is in tijden dat de arbeidsmarkt ruim is. Werkgevers hebben dan een ruimere keuze aan sollicitanten en

<sup>4</sup> Onder startkwalificatie wordt verstaan een afgeronde HAVO/VWO-opleiding of een basisberoepsopleiding op MBO 2-niveau.

<sup>5</sup> Of een ander type kwalificaties (beroepsonderwijs versus algemeen vormend onderwijs).

kiezen dan blijkbaar voor degenen mét een startkwalificatie. Dit effect is sterker voor jongeren dan voor ouderen. Blijkbaar compenseren ouderen het ontbreken van een startkwalificatie met door hen opgedane werkervaring.

**Figuur 5: verschil (%-punten) in werkloosheidspercentage tussen personen met en zonder startkwalificatie naar leeftijd, 2002-2010**



Bron: CBS Statline

## 2. Beheerste ontwikkeling van de arbeidskosten

In dit hoofdstuk gaan we in op de eerste operationele doelstelling van artikel 42, een “beheerste ontwikkeling van de arbeidskosten”. De arbeidskosten bestaan uit de bruto loonkosten en de sociale lasten voor werkgevers. We starten met een korte beschrijving van het beleid op dit terrein vanaf 2008 (§ 2.1).<sup>6</sup> Vervolgens laten we de ontwikkeling in de tijd zien voor de indicatoren en kengetallen die bij deze operationele doelstelling horen (§2.2). In §2.3 vergelijken we de streefcijfers zoals die in de begroting zijn opgenomen met de realisaties. Het hoofdstuk sluit in §2.4 af met de belangrijkste conclusies.

### 2.1 Beleidscontext

De beschrijving van de beleidscontext is noodzakelijkerwijs beperkt. Vrijwel alle beleid op sociaal-economisch terrein heeft op één of andere manier effect op de arbeidsparticipatie, in het algemeen of voor bepaalde groepen. Het zou te ver voeren hier uitputtend op in te gaan. Bovendien behoort een groot deel van dit beleid niet tot dit begrotingsartikel. Dat geldt met name voor het re-integratiebeleid (artikel 47), waarvan het doel eveneens is om (via beperking van de (langdurige) werkloosheid) de arbeidsparticipatie te verhogen. Soortgelijk geldt voor het inkomensbeleid (artikel 41), voor zover het instrumenten betreft gericht op het beperken van de armoedeval (denk aan de (inkomensafhankelijke) arbeidskorting), of het pensioenbeleid (artikel 45) door het verhogen van de pensioenleeftijd. In dit hoofdstuk bezien we daarom uitsluitend het beleid dat rechtstreeks de arbeidskosten beïnvloedt. Daarbij zij reeds vooraf opgemerkt dat met de instrumenten die daarbij worden ingezet geen begrotingsgerelateerde uitgaven gemoeid zijn.

De overheid beïnvloedt de arbeidskosten op drie manieren. Ten eerste door inzet van het belasting- en premie-instrument, ten tweede via de hoogte van de administratieve lasten op arbeid en ten slotte door centraal overleg met sociale partners over (onder andere) de contractloonontwikkeling. Hierop gaan we achtereenvolgens in.

#### A. Belastingen en premies

Als gevolg van de financieel-economische crisis die begon in 2008 is de werkloosheid in 2009 opgelopen. Dit leidde in 2010 tot een stijging van de sectorfondspremies voor het bedrijfsleven, waaruit de eerste 6 maanden werkloosheid worden betaald. Om een sterke stijging van de arbeidskosten te voorkomen is in 2010 besloten de toename van de premies over een periode van 4 jaar uit te smeren. De maatregelen betroffen het verlengen van de inlooptermijn van vermogenstekorten en –overschotten van 3 naar 5 jaar en het bepalen van de lastenplafonds voor de WW-uitgaven door het gemiddelde werkloosheidsrisico van de afgelopen vier jaar. Voor 2011 zijn deze tijdelijke maatregelen verlengd en is de Aof (arbeidsongeschiktheidsfonds)-premie verlaagd om de resterende stijging van de sectorfondspremies te compenseren.

Gedurende het kabinet Balkenende IV zijn de lasten gerelateerd aan zorguitgaven hoger uitgekomen dan voorzien. Via de 50/50-bekostigingssystematiek in de curatieve zorg vertaalt zich hiervan 50% in een hogere inkomensafhankelijke bijdrage (IAB) door werkgevers, die onderdeel vormt van de arbeidskosten. De begrotingssystematiek schrijft voor dat de lastenontwikkeling niet mag afwijken van de beleidsmatige ontwikkeling van de lasten zoals vastgelegd in het lastenkader. De onvoorziene stijging van de zorgpremies (waarvan is afgesproken dat deze als beleidsmatig wordt aangemerkt) is daarom gecompenseerd door een verlaging van andere lasten, waaronder de

---

<sup>6</sup> We kiezen dit jaar om een praktische reden. Vanaf 2008 is er sprake van een “stabiel” begrotingsartikel, waarbij de operationele doelstellingen, kengetallen en indicatoren in de verschillende jaren sterk op elkaar lijken. Daarentegen kende vóór 2008 de voorganger van artikel 42 (artikel 22; activerend arbeidsmarktbeleid) bijvoorbeeld nog een vierde operationele doelstelling (CWI).

vennootschapsbelasting (dus niet via de loonkosten). Dit betekent dat de stijging van de loonkosten slecht gedeeltelijk teniet is gedaan.

Een aantal maatregelen was direct gericht op het beperken van de arbeidskosten van groepen met een lage arbeidsparticipatie of een hoger dan gemiddeld werkloosheidsrisico. Genoemd kunnen worden de premiekorting en –vrijstelling oudere werknemers en de premiekorting arbeidsgehandicapten. Daarnaast hebben gemeenten en het UWV bij re-integratie de beschikking over de instrumenten loonkostensubsidie (LKS) en loondispensatie die eveneens de arbeidskosten voor werkgevers rechtstreeks verlagen. Ook is in 2010 de zogenoemde regeling kleine banen geïntroduceerd. Deze is gecontinueerd tot en met 2011. Met de regeling wordt een vermindering van de jeugdwerkloosheid beoogd door vrijstelling van premies werknemersverzekeringen en ZVW voor werkgevers ten behoeve van jongeren tot 23 jaar met een kleine baan (minder dan 50% wettelijk minimumloon).

Vanuit het belang van het stimuleren van de arbeidsparticipatie zijn verschillende lastenmaatregelen genomen ten gunste van de inkomenspositie van werkenden. Deze maatregelen kunnen een *indirecte* bijdrage leveren aan de beheersing van de loonkosten: een verbetering van het netto besteedbaar inkomen van werkenden door bijvoorbeeld heffingskortingen kan immers een lagere looneis tot gevolg hebben die vervolgens leidt tot lagere arbeidskosten. Voorbeelden van dergelijke lastenmaatregelen zijn de inkomensafhankelijke arbeidskorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) en de doorwerkbonus voor oudere werknemers. Daarnaast is het werknemersdeel van de Awf-premie verlaagd naar 0.

## **B. Administratieve lasten op arbeid**

Naast een brede doelstelling voor de reductie van de administratieve lasten (25%) is in de vorige kabinetsperiode gestart met het wetsvoorstel Uniformering Loonbegrip. Dit wetsvoorstel voert een uniform loonbegrip in voor de heffing van loonbelasting/premie volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet (ZVW). Dit wetsvoorstel is op 12 april 2011 door de TK geaccordeerd. Het wetsvoorstel levert zowel een belangrijke administratieve lastenverlichting voor het bedrijfsleven op als een eenvoudiger loonstrookje voor burgers.

## **C. Centraal overleg met sociale partners**

Het overleg tussen kabinet en sociale partners zoals we dat nu kennen vindt zijn oorsprong in het akkoord van Wassenaar. Sinds 1982 vindt in Nederland looncoördinatie plaats binnen een model van “beheerste decentralisatie”: een combinatie van decentralisatie van arbeidsvoorwaardenvorming en vormen van loondifferentiatie op het niveau van ondernemingen en vooral bedrijfstakken, en afstemming van loononderhandelingen tussen overheid en sociale partners op centraal niveau. Hierdoor wordt er in (decentrale) cao-onderhandelingen rekening gehouden met de gezamenlijke visie van sociale partners en kabinet op wat in de op dat moment geldende macro-economische context als een beheerste of verantwoorde loonkostenontwikkeling kan worden gezien. De aanbevelingen die de Stichting van de Arbeid ten aanzien van de loonontwikkeling doet worden (sinds 1994) door de vakcentrales vertaald in een jaarlijkse maximum looneis, die in principe geldt voor alle bij de vakcentrales aangesloten vakbonden die feitelijk de cao- en loononderhandelingen voeren. De vaststelling van de maximale looneis wordt gebaseerd op de stijging van de arbeidsproductiviteit, de stijging van de productieprijzen, de inflatie, de verhouding tussen het aantal niet-werkenden en werkenden (I/A-ratio) en de arbeidsinkomensquote (AIQ).

De overheid heeft geen directe invloed op de mate waarin op centraal niveau gemaakte afspraken ook daadwerkelijk worden vastgelegd in decentrale cao's. Om daarop zicht te krijgen monitort het ministerie van SZW de afspraken die sociale partners maken in cao's.

Loonafspraken zijn ook de afgelopen jaren in diverse centrale akkoorden gemaakt. Zo hebben sociale partners in het najaarsakkoord 2008 afgesproken dat de looninzet voor 2009 zich zou oriënteren op het niveau van 2008 om te voorkomen dat vanwege de krapte op de arbeidsmarkt de lonen nog verder zouden stijgen. De inzet van de FNV voor 2008 was 3,5%. Voor de cao's in 2009 werd ook 3,5% beoogd. In het crisisakkoord van 2009 hebben sociale partners afgesproken werk boven inkomen te stellen. De loonrealisatie zou gedifferentieerd uitpakken, maar over de hele linie bescheiden zijn. Hoofddoel was het behoud van werk, met als randvoorwaarde behoud van koopkracht voor werknemers in zowel de markt- als publieke sector en voor uitkeringsgerechtigden. Afgesproken werd de loonvraag voor 2010 zo in te vullen dat de solidariteit tussen werkenden, uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden verzekerd was. Wat betreft de uitkomst werd gekoerst op een loononderhandeling rond inflatieniveau (nominale nullijn).

Ook in bredere zin wordt door kabinet en sociale partners gesproken over arbeidskosten, zoals in het recent gesloten pensioenakkoord, specifiek met het oog op de duurzame inzetbaarheid van oudere werknemers. Het gaat dan om het behoud of ontwikkelen van een goede verhouding tussen de kosten en de productiviteit van oudere werknemers en het in dat licht kritisch bezien van afspraken of regelingen die ouderen relatief duur maken.

## **2.2 Ontwikkeling arbeidskosten, arbeidskosten per eenheid product en wig**

In deze paragraaf laten we de ontwikkeling in de tijd zien van:

- A. De totale arbeidskosten (macro);
- B. De arbeidskosten per eenheid product en
- C. De omvang van de wig (zowel werknemers- als werkgeverswig).

We bezien de periode 2002-2010, zodat eventuele trends zichtbaar gemaakt kunnen worden.

### **A. Totale arbeidskosten**

Figuur 6 laat de ontwikkeling zien van de totale arbeidskosten in de periode 2002-2010. Over deze jaren zijn de kosten met ongeveer een kwart toegenomen, van 200 naar 250 mld euro.<sup>7</sup> Het brutoloon vormt het grootste deel van de totale arbeidskosten, in ieder jaar ongeveer 80%. De resterende 20% zijn de sociale lasten voor werkgevers.

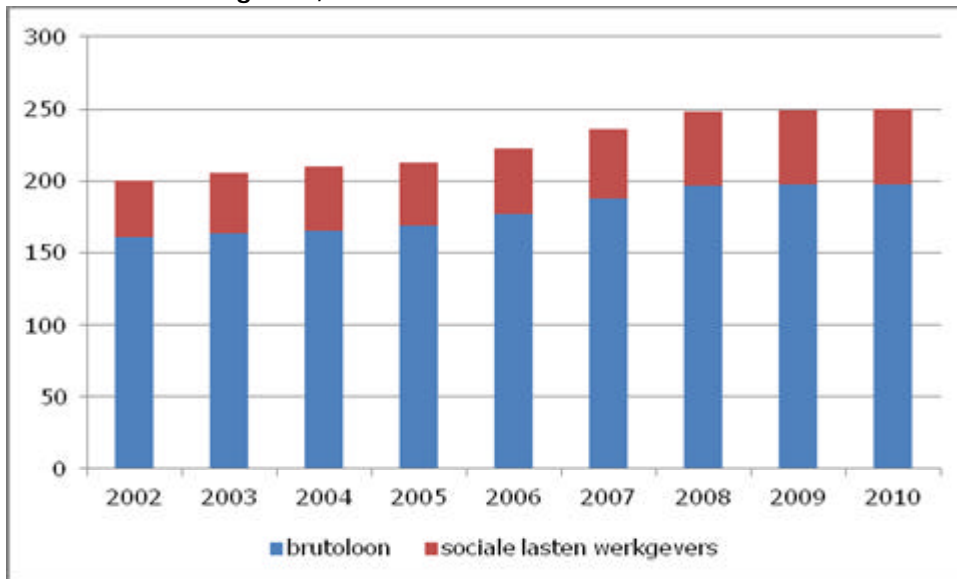
De toename van de totale arbeidskosten is het gecombineerde resultaat van verschillende ontwikkelingen. De stijging van de bruto loonkosten hangt samen met de toename van de werkgelegenheid, met de loonontwikkeling en met beleidsmaatregelen die om andere redenen de hoogte van de loonkosten beïnvloeden. Het aantal banen (van werknemers) is volgens cijfers van het CBS tussen 2002 en 2010 toegenomen van 7.607.000 naar 7.870.000, dat is een toename van zo'n 3,5% in 8 jaar tijd. Ook de jaar-op-jaar mutatie in de contractlonen is positief en ligt doorgaans op of boven het niveau van de inflatie. De contractlonen zijn over de genoemde periode cumulatief met ongeveer 20% toegenomen (MEV 2012).

Ook de ontwikkeling van de sociale lasten voor werkgevers hangt met verschillende factoren samen. Vergrijzing en de daarmee gepaard gaande verslechtering van de i/a-ratio leidt tot hogere pensioenlasten en een hogere werkloosheid leidt tot toenemende WW-lasten. Omdat zowel de WW als de aanvullende pensioenen premiegefinancierd zijn, nemen hierdoor de werkgeverslasten toe. Ook de (deels autonome) stijging van de macro zorgkosten leidt vanwege de premiesystematiek in de zorg tot hogere werkgeverslasten.

---

<sup>7</sup> Overigens verwacht het CPB voor 2011 en 2012 een verdere stijging van de totale arbeidskosten naar 257 resp. 266 mld euro (Macro Economische Verkenning (MEV) 2012).

**Figuur 6: totale arbeidskosten werkgevers (in miljarden euro's), uitgesplitst naar brutoloon en sociale lasten werkgevers, 2002-2010**

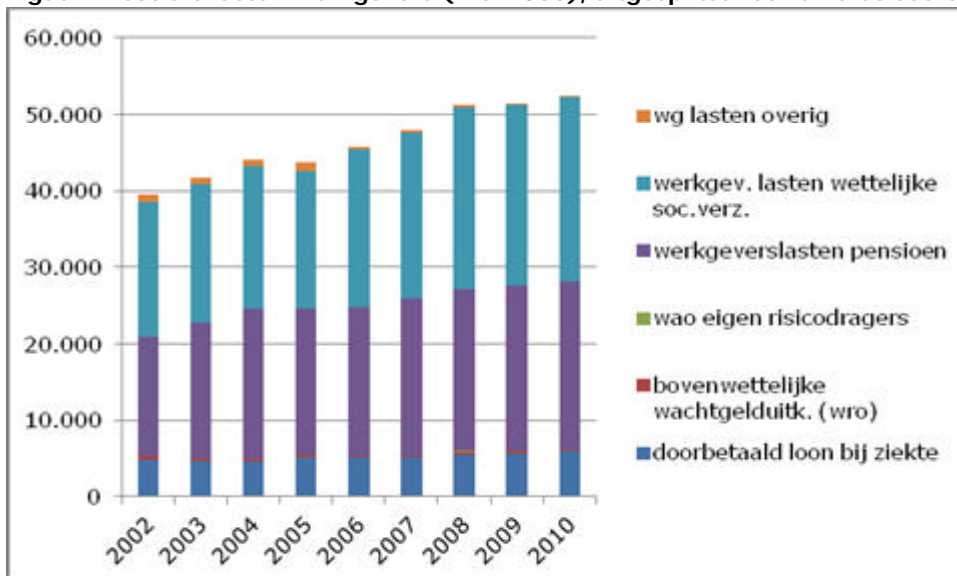


Bron: CPB

Figuur 7 geeft een nadere uitsplitsing van de sociale lasten voor werkgevers (het rode deel van de kolommen in figuur 6). De sociale lasten bestaan met name uit pensioenlasten en lasten voor de wettelijke sociale verzekeringen, beide tussen de 40% en 45% van het totaal. De rest is vooral doorbetaald loon bij ziekte.

De sociale lasten zijn in de periode 2002-2010 met bijna een derde toegenomen. Deze stijging wordt vooral veroorzaakt door een toename van de pensioenlasten en van de lasten voor de wettelijke sociale verzekeringen.

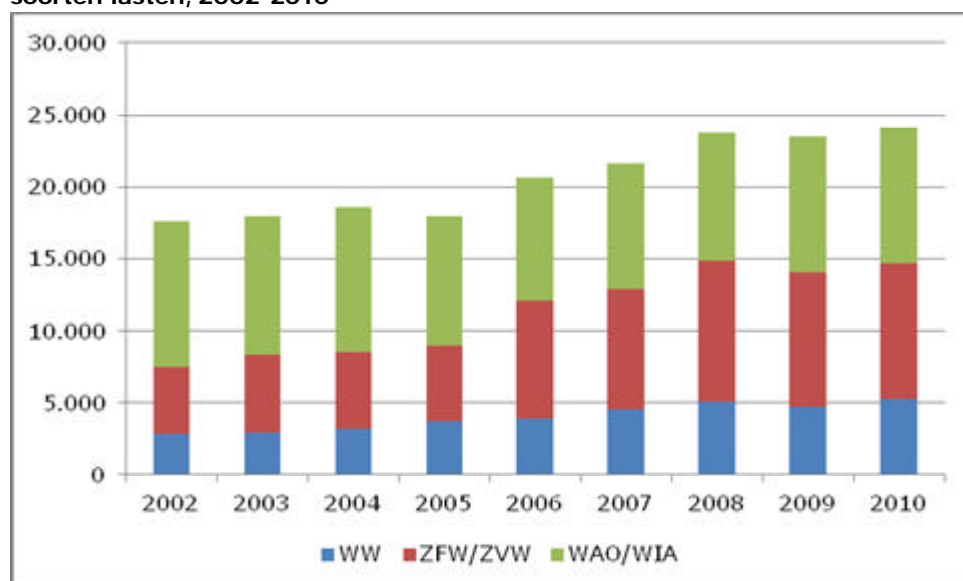
**Figuur 7: sociale lasten werkgevers (\* € 1.000), uitgesplitst naar diverse soorten lasten, 2002-2010**



Bron: CPB

Ook figuur 8 geeft een verdere uitsplitsing, nu van de wettelijke sociale verzekeringen. De toename in de werkgeverslasten voor de wettelijke sociale verzekeringen wordt vooral veroorzaakt door de WW-lasten en de ZFW/ZVW-lasten. De WAO-lasten zijn tussen 2002 en 2010 daarentegen juist gedaald.

**Figuur 8: werkgeverslasten wettelijke sociale verzekeringen (\* € 1.000), uitgesplitst naar diverse soorten lasten, 2002-2010**



Bron: CPB

Tabel 1 biedt een samenvattend overzicht. Voor alle relevante posten zijn de kosten in zowel 2002 als 2010 en de procentuele verandering tussen beide jaren weergegeven. De tabel laat zien dat over de genoemde jaren alle onderscheiden werkgeverslasten zijn toegenomen, met uitzondering van de werkgeverslasten voor de WAO/WIA. De grootste toename is te zien bij de pensioenlasten, de werkgeverslasten WW en de werkgeverslasten ZFW/ZVW. Op deze werkgeverslasten gaan we nu achtereenvolgens nader in.

**Tabel 1: werkgeverslasten (in miljarden euro's), 2002,2010 en procentuele verandering**

	Kosten 2002	Kosten 2010	Mutatie 2002-2010 (%)
Totale arbeidskosten, waarvan	200,5	250,1	24,7
Brutoloon	160,9	197,6	22,8
Sociale lasten werkgevers, waarvan	39,6	52,5	32,6
Doorbetaald loon bij ziekte	4,9	6,0	22,4
Werkgeverslasten pensioen	15,6	21,9	40,4
Werkgeverslasten wettelijke soc. verzekeringen, waarvan	17,6	24,1	36,9
WW	2,9	5,2	79,3
ZFW/ZVW	4,6	9,5	106,5
WAO/WIA	10,1	9,4	-6,9

Bron: CPB

### Pensioenlasten

De aanvullende of arbeidspensioenen zijn premiegefinancierd. De pensioenpremies zijn vooral tussen 2000 en 2005 sterk gestegen (van ongeveer 6% naar zo'n 11% van de macro loonsom). Deze stijging werd mede veroorzaakt door eenmalige werkgeversbijdragen ter versterking van de vermogenspositie van de pensioenfondsen. Hoewel de pensioenpremies tussen 2005 en 2008 zijn gedaald, is er sinds 2008 weer sprake van een toename. Het premieniveau is inmiddels structureel hoger dan in de twee voorafgaande decennia. Belangrijke oorzaken daarvan zijn de nieuwe eis uit de Pensioenwet dat de premie kostendekkend moet zijn, in combinatie met de stijgende levensverwachting en de gedaalde reële rente.

De trend van een stijgende levensverwachting in combinatie met een lage reële rente zal zich ook in de toekomst naar verwachting voortzetten. Dat leidt (ceteris paribus) tot steeds verder stijgende

pensioenpremies. Deze ontwikkeling staat op gespannen voet met de doelstelling van beheerste arbeidskosten en schaadt daarmee de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. Mede vanuit deze constatering heeft de Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen in haar advies aangegeven dat voor het veiligstellen van de aanvullende pensioenen het premie-instrument niet langer een geëigende oplossing biedt.<sup>8</sup> De Commissie wijst vooral op de noodzaak van een nieuw pensioencontract, met een verbeterde balans tussen ambitie, risico en zekerheid. Dergelijke nieuwe pensioencontracten zullen de komende jaren verder worden uitgewerkt.

### Werkgeverslasten WW

De WW wordt gefinancierd uit twee bronnen, de sectorfondsen (ook wel werkgeversfondsen) en het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf). Uit de sectorfondsen wordt het eerste halfjaar van een WW-uitkering gefinancierd.<sup>9</sup> Binnen de sectorfondsen is sprake van een lastenplafond: de WW-lasten die uitkomen boven dit plafond worden gefinancierd uit het AWf. Iedere sector kiest zijn eigen sectorpremie, uitgaande van een door het UWV opgelegde bandbreedte. De lastenplafonds bestaan uit een vast gedeelte (3,75% van het premieplichtig loon) en een variabele sectorspecifieke (risico)opslag. De lastenplafonds voorkomen dat een sectorfonds in zwaar weer in een negatieve spiraal terecht komt. In dat geval betalen alle sectoren mee aan de gestegen WW-lasten in de betreffende sector. Een (structurele) bijdrage van het AWf vermindert echter de prikkel tot risicobeperking.

In tegenstelling tot de sectorpremies wordt de AWf-premie vastgesteld door de minister van SZW. De afspraken in het coalitieakkoord over het verloop van het lastenkader zijn daarbij leidend. Dat betekent dat een niet-voorzien stijging van de (gemiddelde) sectorpremie (lastenverzwaring) gecompenseerd zal worden met een lastenverlichting via een verlaging van de AWf-premie. De gemiddelde premiestijging binnen de sectorfondsen wordt hiermee geneutraliseerd. Tussen sectoren kunnen echter verschillen ontstaan. Zoals boven vermeld, moeten met name de (zwaar) getroffen sectoren (met bedrijven in financiële problemen en een hoge werkloosheid) de premies verhogen. Doordat bij vaststelling van de AWf-premie wordt gekeken naar de gemiddelde sectorfondspremie, zal de verlaging van de AWf-premie deze sectoren slechts gedeeltelijk compenseren. Daartegenover staat dat sectoren die (vrijwel) gevrijwaard blijven van economische tegenspoed wel profiteren van de AWf-verlaging, maar niet geconfronteerd worden met een verhoging van de sectorpremie. Dit zorgt voor een omgekeerde (maar beoogde) solidariteit tussen conjunctuuronafhankelijke sectoren en sectoren in zwaar weer. Onder invloed van zowel teruglopende premie-inkomsten als sterk oplopende uitgaven neemt de reserve in het AWf gestaag af. Bij een gelijkblijvende premie zal het AWf in 2011 of 2012 uitgeput zijn en een tekort vertonen. Het betreft hier overigens een financieringsprobleem (de fondsen bevatten onvoldoende middelen om de uitgaven te betalen), en geen dekkingsprobleem. De scheiding tussen uitgaven en inkomsten zorgt er voor dat de WW-uitgaven zijn gedekt binnen het SZA-kader.

Figuur 9 toont het verloop in de tijd van het werkgeversdeel van zowel de sectorfonds- als Awf-premie alsmede de totale werkgeverspremie. De sectorfondspremie vertoont een sterke samenhang met de conjunctuur; de toenemende werkloosheid in 2003/2004 en vanaf 2009 heeft geleid tot een stijgende premie. Om dit effect te dempen zijn voor de jaren 2009 tot en met 2011 twee tijdelijke maatregelen van kracht; een verlaging van de sectorale lastenplafonds waarboven landelijk wordt verevend en een verlengde inlooptermijn voor vermogenstekorten.

Conform de financieringssystematiek is in de jaren dat de sectorfondspremie is gestegen de Awf-premie juist gedaald. Desondanks laat de Awf-premie vanaf 2004 een trendmatig stijgend verloop

---

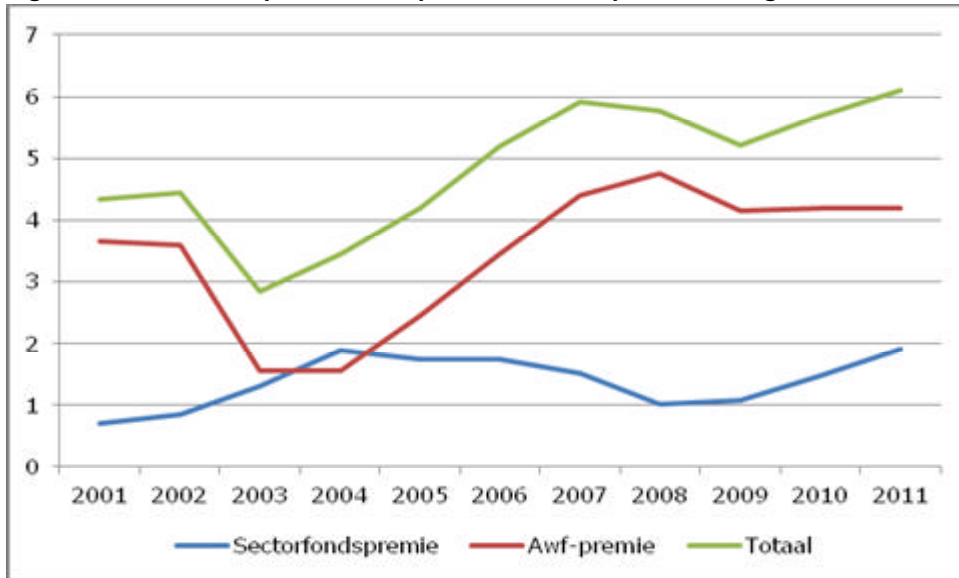
<sup>8</sup> "Een sterke tweede pijler – Naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen", Advies Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen, 2010.

<sup>9</sup> NB Ook de uitgaven aan de crisismaatregelen WTV en deeltijd-WW komen ten laste van de sectorfondsen.



zien. Dat geldt eveneens voor de totale werkgeverspremie. Hoewel er sprake is van een min of meer *directe* relatie tussen de hoogte en het verloop van de totale werkgeverspremie WW en de werkgeverslasten WW (vergelijk de figuren 8 en 9), is dat verband er niet tussen de WW-premie en de totale WW-lasten.

**Figuur 9: sectorfondspremie, Awf-pemie en totale premie werkgevers (in %), 2001-2011**



Bron: SZW

#### Werkgeverslasten ZFW/ZVW

De zorg kent twee premiegefinancierde regelingen, de Zvw en de AWBZ. De AWBZ maakt onderdeel uit van de volksverzekeringen en wordt voor het grootste deel gefinancierd uit een gemaximeerde premie van 12,15% over de eerste 2 belastingschijven. Deze premie is niet lastendekkend. De AWBZ kent reeds een aantal jaren een tekort, dat meetelt in het EMU-saldo. De Zvw wordt gefinancierd via een nominale premie, een inkomensafhankelijke bijdrage (IAB) en een rijksbijdrage voor minderjarigen. De Zvw kent een lastendekkende systematiek, waarbij tekorten zo snel mogelijk worden weggewerkt. In de praktijk blijken vaak achteraf grote uitgaven- of inkomstenbijstellingen. Uitgaventegenvallers worden vrijwel altijd opgevangen via maatregelen, maar maatregelen zijn in de zorg niet mogelijk in het lopende jaar en in reeds afgesloten jaren. De uitgaventegenvallers in t-1 en t leiden dus tot een fondstekort, dat in t+1 respectievelijk t+2 weer wordt opgevangen door bovenlastendekkende premies. Daarbij is afgesproken dat zowel de nominale premie (plus de eigen betalingen en de rijksbijdrage voor 18-minners) als de IAB ieder 50 procent van de inkomsten uitmaken.

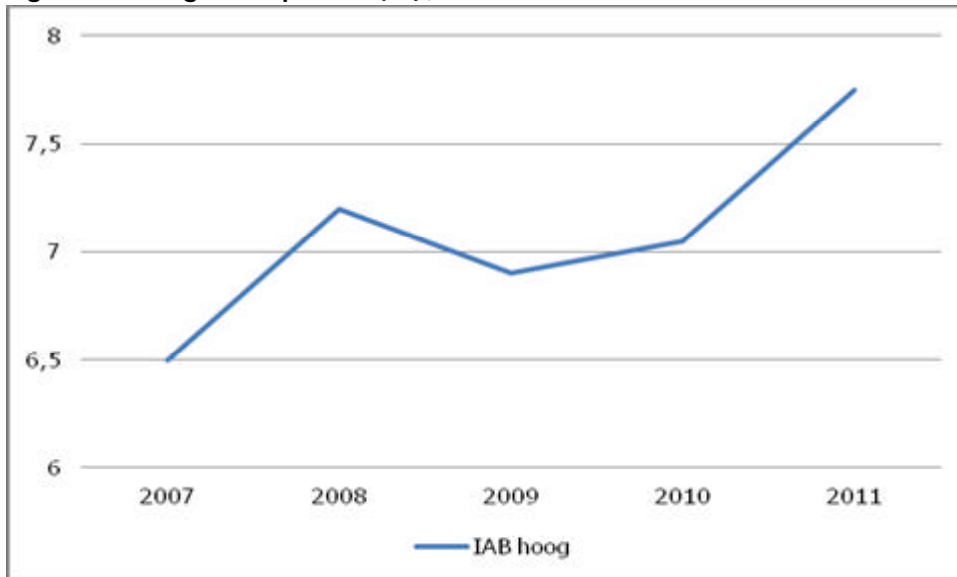
Alleen de IAB zijn werkgeverslasten. De IAB wordt betaald over het belastbaar loon of de belastbare winst tot een maximum van € 33.427 euro (grens 2011) en kent een hoog en een laag tarief. Het lage tarief ligt 2,1% per jaar lager dan het hoge tarief (5,65% tegenover 7,75% in 2011). Werknemers betalen het hoge tarief, maar krijgen een vergoeding van hun werkgever ter hoogte van dit hoge tarief. Werknemers betalen loonbelasting over deze vergoeding. 65-plussers en zelfstandigen betalen het lage tarief.

Met de invoering van het wetsvoorstel Uniformering loonbegrip in 2013 zal het nodige aan de IAB-financiering wijzigen. Zo zullen werknemers niet langer een IAB betalen, maar betalen werkgevers deze aan de Belastingdienst. Daarnaast wordt reeds in 2012 de premiegrens (grondslag) verhoogd en het tarief verlaagd.

Vanwege de premiesystematiek hangt de stijging van de werkgeverslasten voor de zorg rechtstreeks samen met de oploop in de macro cure-zorgkosten. Werd in 1999 zo'n 10% van de collectieve middelen aan de zorg uitgegeven, inmiddels is dat 20%. Deze kabinetsperiode groeien

de zorguitgaven van 63 mld in 2011 naar bijna 79 mld in 2015. De verwachting is dat deze sterke groei aanhoudt als gevolg van de vergrijzing, technologische vooruitgang etc. Met het huidige groeitempo zullen de zorguitgaven in 2040 ongeveer 25% van het BBP bedragen. Figuur 10 laat zien hoe de IAB de afgelopen jaren is gestegen. Het Regeerakkoord gaat uit van een toename van de collectief gefinancierde zorguitgaven met 15 miljard. Het CPB schat in dat de IAB hiermee uitkomt op 8,25% in 2015 (MIMOSI tabellen coalitieakkoord 2011).<sup>10</sup> Hierdoor stijgen de wig en de arbeidskosten.

**Figuur 10: hoogte IAB-premie (%), 2007-2011**



Bron: CPB

Gedurende de kabinetsperiode leidt een hogere IAB (ten opzichte van het Regeerakkoord) volgens de begrotingsregels tot ruimte onder het lastenkader. Dit mag teruggegeven worden. In de afgelopen jaren is de IAB een aantal keren gestegen ten opzichte van het Regeerakkoord. Dit werd meestal opgevangen met een verlaging van de premies werknemersverzekeringen om zo het effect op de arbeidskosten te beperken. Deze zijn echter onder lastendekkend niveau gekomen en vormen geen lange termijnoplossing voor het geval de IAB harder stijgt dan in het Regeerakkoord is afgesproken. In de afgelopen jaren is de Vpb verlaagd mede als terugsluis van de toenemende IAB. Dit leidt echter niet tot een verlaging van de arbeidskosten. De arbeidskosten zullen, indien er geen maatregelen worden genomen om de groei van de zorguitgaven te beperken, de komende decennia dan ook sterk verder toenemen.

## **B. Arbeidskosten per eenheid product (apep)**

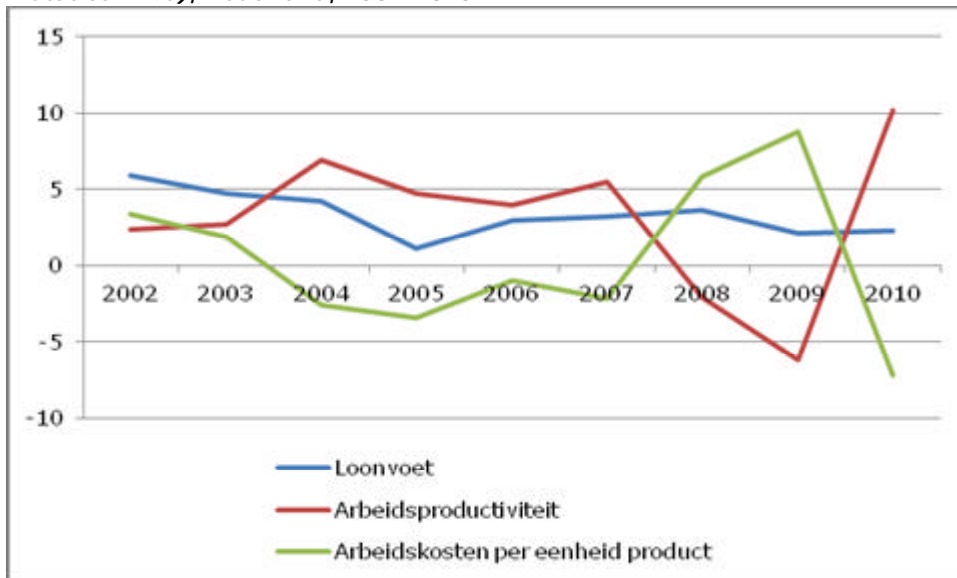
Figuur 11 en 12 tonen het verloop in de tijd van de loonvoet, de arbeidsproductiviteit en de arbeidskosten per eenheid product (apep) in Nederland en in de overige eurolanden. Kenmerkend voor beide figuren is de sterke daling van de arbeidsproductiviteit in 2008 en 2009. Een dergelijke daling van de arbeidsproductiviteit is gebruikelijk als de conjunctuur verslechtert, omdat de productie in die fase sneller daalt dan de werkgelegenheid. Deze laatste daalt pas na verloop van tijd (cf. "labour hoarding"). Zoals de figuur laat zien is de arbeidsproductiviteit in 2010 weer sterk toegenomen. Tegelijkertijd is het verloop van de loonvoet redelijk stabiel geweest, al lijkt er in beide figuren sprake van een lichte trendmatige daling.

<sup>10</sup> Daarbij is geen rekening gehouden met de eventuele effecten van het wetsvoorstel uniformering loonbegrip op de hoogte van de IAB-premie.

De ontwikkeling van de aep is het gecombineerde effect van de ontwikkeling van de loonvoet en de arbeidsproductiviteit. Vanwege de dalende arbeidsproductiviteit zijn de aep in zowel Nederland als de overige eurolanden in 2008 en 2009 sterk toegenomen en in 2010 gedaald.

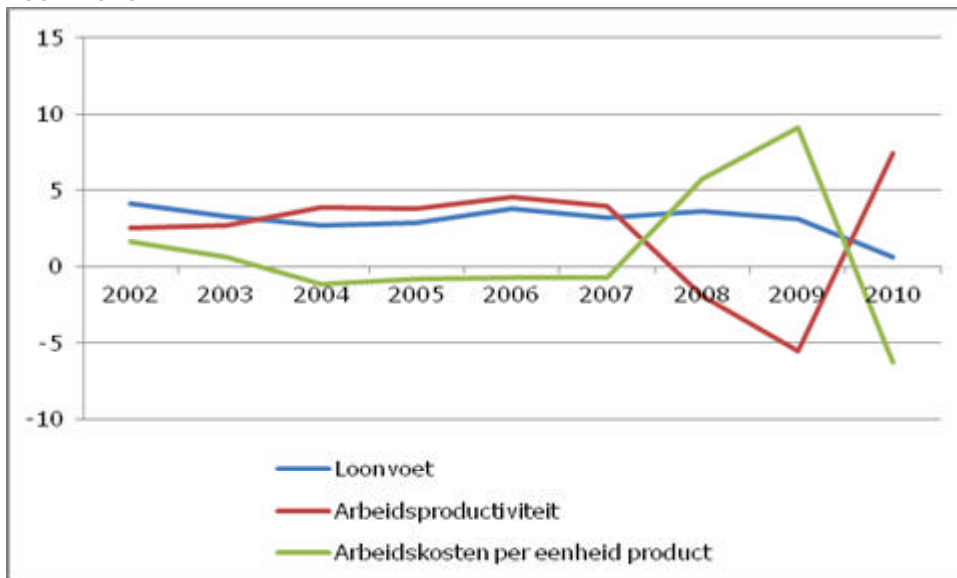
Door een iets gunstiger ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit (en een vergelijkbare ontwikkeling in de loonvoet) laten de aep in Nederland een wat positiever beeld zien dan in de andere eurolanden.

**Figuur 11: loonvoet, arbeidsproductiviteit en arbeidskosten per eenheid product (jaar-op-jaar mutaties in %), Nederland, 2002-2010**



Bron: CPB

**Figuur 12: loonvoet, arbeidsproductiviteit en arbeidskosten per eenheid product, euroconcurrenten, 2002-2010**



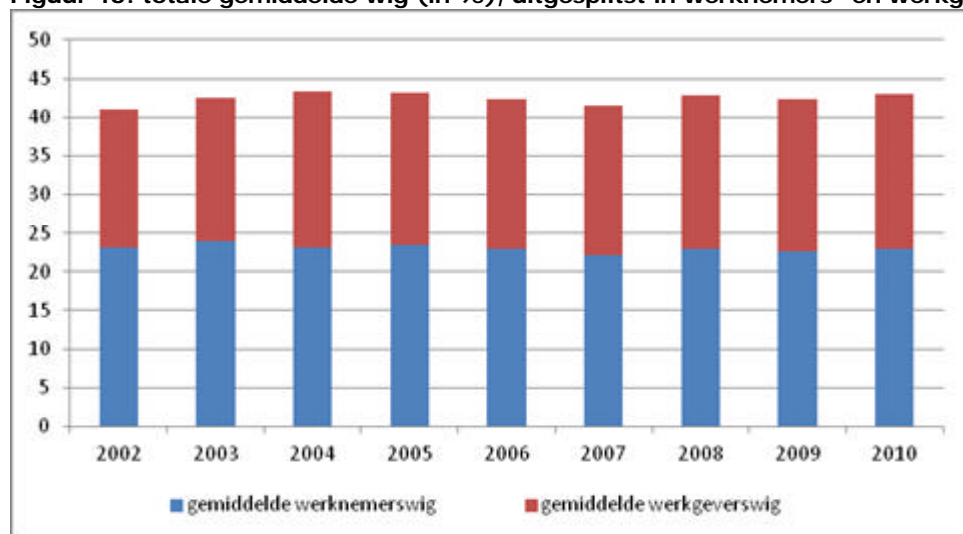
Bron: CPB

### C. Omvang van de wig

Figuur 13 laat de ontwikkeling in de tijd zien van de gemiddelde wig, zowel voor werkgevers als werknemers. De wig op het inkomen uit arbeid is het verschil tussen de loonkosten en het netto-loon, uitgedrukt als percentage van de loonkosten. De wig bestaat uit belastingen en premies.

De totale gemiddelde wig laat een redelijk constant verloop over de tijd zien en bedraagt tussen 41% en 43%. De gemiddelde werknemerswig (22 à 24%) ligt iets boven de werkgeverswig (18 à 20%).

**Figuur 13: totale gemiddelde wig (in %), uitgesplitst in werknemers- en werkgeverswig, 2002-2010**



Bron: CPB

### 2.3 Realisaties versus doelstellingen

Voor twee indicatoren zijn in de begroting expliciet streefcijfers geformuleerd:

A. Ontwikkeling arbeidskosten per eenheid product ten opzichte van het eurogebied;

B. Omvang van de wig inclusief werkgeverslasten.

In onderstaande tabellen worden de jaarlijkse streefcijfers voor deze indicatoren met de realisaties vergeleken.

#### A. Arbeidskosten per eenheid product (apep) ten opzichte van het eurogebied

Tabel 2 laat zien dat de ontwikkeling van de apep ten opzichte van het eurogebied in elk jaar gunstiger is geweest dan waarnaar werd gestreefd.<sup>11</sup> Bovendien hebben de arbeidskosten zich in Nederland (bezien over de jaren 2008-2010) gunstiger ontwikkeld dan in de rest van het eurogebied (cumulatief -1,1%). Dat is gunstig voor onze internationale concurrentiepositie.

**Tabel 2: ontwikkeling apep ten opzichte van het eurogebied, streefcijfers versus realisaties**

	2008	2009	2010	2011
Streven	1,75	0,75	-0,25	1,75
Realisatie	0,1	-0,3	-0,9	1,00*

Bron: SZW-begroting en CPB

\* dit is de verwachte realisatie

#### B. Omvang van de wig

Ook ten aanzien van de wig zijn de gerealiseerde percentages iets gunstiger geweest dan waarnaar werd gestreefd. Dat geldt zowel voor 2008 als 2009. Voor de omvang van de wig zijn voor 2010 en

<sup>11</sup> Een betere formulering dan "... waarnaar werd gestreefd" is "... dan werd voorzien". Hoewel voor deze indicator in de begroting streefcijfers zijn opgenomen, gaat het in feite om ramingen. Het CPB maakt een raming van de ontwikkeling van de apep in zowel Nederland als de rest van het eurogebied. Het verschil tussen beide is wat deze indicator meet. Daarmee is het eveneens een raming. Een vergelijking met de realisatiecijfers zegt dan ook meer over de trefzekerheid van de CPB-ramingen dan over de mate waarin de doelstellingen op deze indicator zijn behaald.

2011 geen streefcijfers meer beschikbaar. De reden daarvoor is dat het niet goed mogelijk is om een streefcijfer te definiëren. Ten eerste omdat de wig voor een deel wordt bepaald door externe factoren. Stijgende kosten in de zorg bijvoorbeeld leiden zowel tot een hogere IAB als tot hogere ziektekostenpremies voor burgers. Door een hogere IAB nemen zowel de werkgevers- als werknemerswig toe. Ten tweede is de mate waarin de wig kan dalen (hetgeen wenselijk is vanuit het oogpunt van arbeidsparticipatie) afhankelijk van de beschikbare budgettaire ruimte voor lastenverlichting. Ten derde is er geen "logische" omvang van de wig. Vanuit het oogpunt van arbeidsparticipatie bijvoorbeeld is een lagere wig beter dan een hogere, maar het is niet te zeggen welk percentage "optimaal" is.

**Tabel 3: omvang wig inclusief werkgeverslasten (%), streefcijfers versus realisaties**

	2008	2009	2010	2011
Streven	42,9	42,3	-	-
Realisatie	42,5	42,1	42,8	-

Bron: SZW-begroting en CPB

Hoewel hiervoor geen expliciete streefcijfers zijn geformuleerd in de begroting, gaan we tot slot nog kort in op de ontwikkeling van de administratieve lasten en de contractloonontwikkeling.

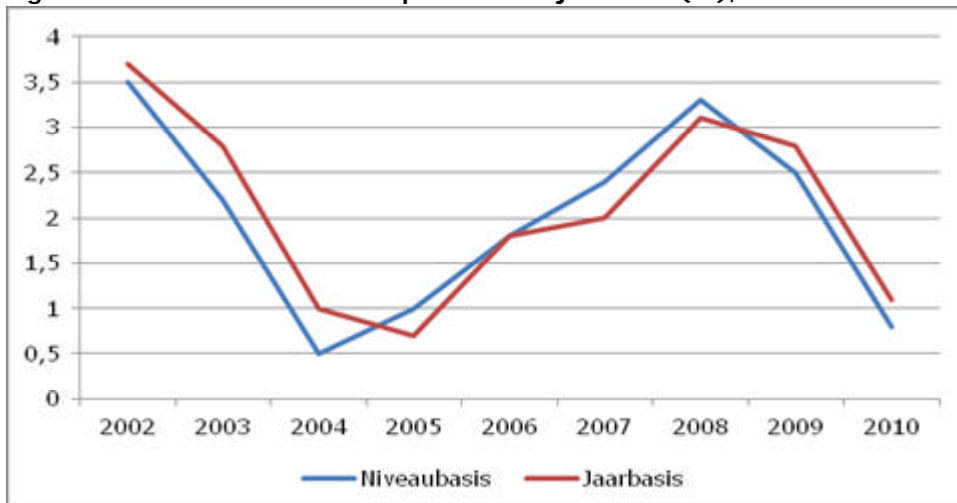
### C. Administratieve lasten

Voor de periode 2007 tot 2011 was een nieuwe rijksbrede administratieve lastenverlichting van netto 25% voor het bedrijfsleven afgesproken. Over de invulling van de taakstelling en de realisering ervan werd periodiek gerapporteerd in de rijksbrede voortgangsrapportages regeldruk bedrijven en burgers. Als gevolg van de val van het kabinet Balkenende IV vindt geen monitoring van de resultaten meer plaats in de Rijksbegroting. Als indicator is de reductie van de administratieve lasten vanaf de begroting 2011 dan ook vervallen. De eindrapportage is op 27 april 2010 naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II, 2009/2010, 29 515, nr. 318). In deze rapportage is onder andere vermeld dat de realisatie van de lastenreductie tot dat moment 13% bedroeg en dat deze verder op zou lopen tot een reductie van netto 20% in 2011.

### D. Contractloonontwikkeling

Onderstaande figuur toont de contractloonmutatie over de periode 2002-2010. In jaren met een toenemende werkloosheid (2002-2005 en vanaf 2008) stijgen de contractlonen daarna minder sterk dan in jaren met een dalende werkloosheid (2005-2008). Daaruit kan worden geconcludeerd dat in centrale akkoorden blijkbaar snel wordt gereageerd op de situatie op de arbeidsmarkt en dat deze afspraken bovendien een adequate decentrale doorwerking kennen.

**Figuur 14: contractloonmutatie op niveau- en jaarbasis (%), 2002-2010**



Bron: SZW

## E. Is er sprake geweest van een “beheerste” loonontwikkeling?

Zoals eerder beargumenteerd is een beheerste ontwikkeling van de arbeidskosten gunstig voor de werkgelegenheid en arbeidsparticipatie. Ten eerste doordat het de relatieve prijs van arbeid ten opzichte van kapitaal positief beïnvloedt. De vraag naar arbeid neemt daardoor toe. Ten tweede doordat lagere arbeidskosten een concurrentievoordeel opleveren ten opzichte van landen waar de arbeidskosten zich minder gunstig ontwikkelen, waardoor de export toeneemt en daarmee ook de vraag naar arbeid.

Zoals figuur 1 liet zien is de arbeidsparticipatie over de tijd trendmatig toegenomen, ondanks gestegen arbeidskosten. Er is geen één-op-één relatie tussen de ontwikkeling van de arbeidskosten en de arbeidsparticipatie. Daarvoor bestaat een aantal redenen:

- Stijgende arbeidskosten vormen een minder groot probleem wanneer ook de arbeidsproductiviteit stijgt. Het is dan ook beter de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie te vergelijken met die van de arbeidskosten per eenheid product (figuur 11) dan van de totale arbeidskosten. Dan blijkt bijvoorbeeld dat de (conjunctureel bepaalde) toename van de asep in 2008 en 2009 hand in hand is gegaan met een afvlakking van de arbeidsparticipatie in diezelfde jaren en ook nog in 2010;
- Stijgende arbeidskosten vormen een minder groot probleem wanneer de arbeidskosten bij onze handelsconcurrenten nog sterker stijgen. Dan blijft immers ons concurrentievoordeel bestaan, met het bijkomende gunstige effect op de werkgelegenheid en arbeidsparticipatie. Dit geldt overigens uitsluitend voor exportgeoriënteerde bedrijven en sectoren en niet voor op de binnenlandse vraag gerichte dienstensectoren of de collectieve sector;
- De arbeidskosten belichten slechts de vraagzijde van de arbeidsmarkt, terwijl de omvang van de arbeidsparticipatie wordt bepaald door zowel vraag als aanbod. Oftewel, zelfs als vanwege hoge of stijgende arbeidskosten de arbeidsvraag achterblijft, kan de arbeidsparticipatie stijgen, namelijk door een toename van het arbeidsaanbod. Figuur 1 weerspiegelt voor een deel een (autonome) trendmatige toename in het arbeidsaanbod, die los staat van de ontwikkeling van de arbeidskosten.

Hoewel we in het voorgaande de relatie hebben gelegd tussen de arbeidskosten en de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie is een belangrijke vraag nog grotendeels onbeantwoord gebleven, namelijk de vraag of de ontwikkeling van de arbeidskosten “beheerst” of “verantwoord” is geweest. Om hier inzicht in te verkrijgen vergelijken we de ontwikkeling van de loonsom<sup>12</sup> met de ontwikkeling van de loonruimte. De loonruimte is de voor loonsverhoging beschikbare financiële ruimte en is gelijk aan de som van de toename van de reële arbeidsproductiviteit en de procentuele prijsmutatie van de toegevoegde waarde.<sup>13</sup> Er kan gesproken worden van een beheerste loonontwikkeling als de mutatie van de loonsom in ieder jaar in ieder geval niet meer bedraagt dan de mutatie van de loonruimte.

Figuur 15 laat de ontwikkeling vanaf 2000 zien. In de meeste jaren blijkt de loonsom in de buurt van of iets lager dan de loonruimte te liggen. Voor die jaren kan dus gesproken worden van een beheerste loonontwikkeling. Anders is dat voor 2008 en 2009. De loonruimte lag in die jaren duidelijk lager, met name door een tijdelijke (sterk) negatieve ontwikkeling van de

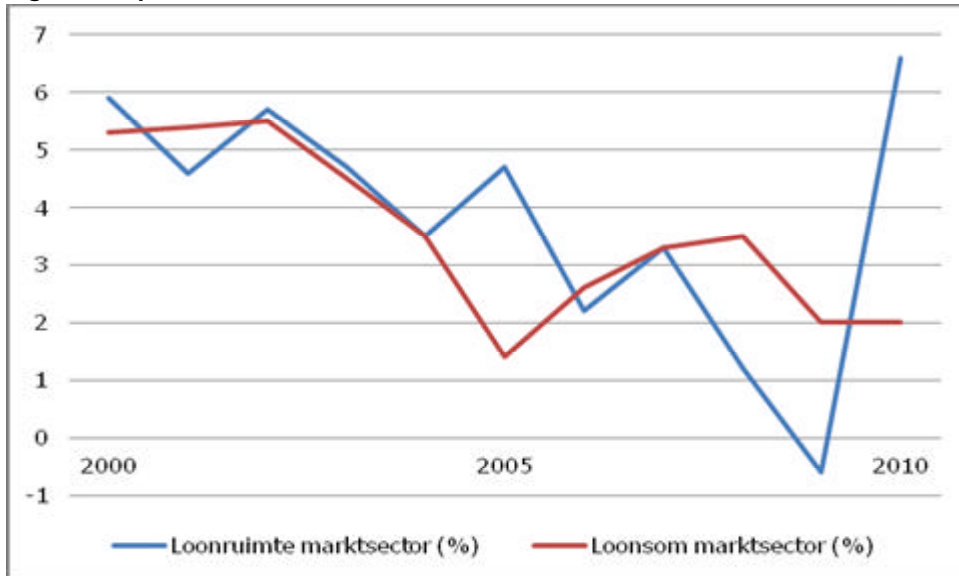
---

<sup>12</sup> We kijken hier naar de loonsomontwikkeling en niet naar de ontwikkeling van de arbeidskosten. Bezwaarlijk is dat niet, omdat de loonkosten verreweg het grootste deel (ongeveer 80%) van de totale arbeidskosten uitmaken (cf. figuur 6). Bovendien hebben beide volgens tabel 1 dezelfde trendmatige ontwikkeling laten zien.

<sup>13</sup> De ontwikkeling van de loonruimte wordt ook weerspiegeld in de hoogte van de AIQ. Indien de loonruimte niet volledig wordt benut (dat wil zeggen dat in figuur 15 de loonsom beneden de loonruimte ligt) daalt de AIQ. De AIQ is gelijk aan het arbeidsinkomen gedeeld door het netto nationaal inkomen.

arbeidsproductiviteit (cf. figuur 11). Hoewel in 2009 ook de loonsom is gedaald, was deze daling niet voldoende om het negatieve effect van de dalende arbeidsproductiviteit te compenseren.

**Figuur 15: procentuele mutatie loonruimte en loonsom (beide marktsector), 2000-2010**



Bron: eigen berekening op basis van cijfers CPB

## 2.4 Conclusies

- De totale loonkosten zijn tussen 2002 en 2010 met ongeveer een kwart gestegen. Met name de werkgeverslasten voor pensioenen en de wettelijke sociale verzekeringen (WW en ZVW) zijn behoorlijk toegenomen. Voor de WW hangt de ontwikkeling van de lasten sterk samen met de conjunctuur, waardoor een structurele aanpassing van de (financierings)systematiek niet noodzakelijk is. Anders is dit voor de pensioen- en zorglasten. De kosten hiervan nemen vanwege autonome ontwikkelingen (vergrijzing) structureel toe. Het stelsel van aanvullende pensioenen wordt naar aanleiding van het advies terzake de komende jaren aangepast, juist met als doel de toekomstbestendigheid te herstellen.
- Conform de afspraken in het Regeerakkoord zullen de collectief gefinancierde zorguitgaven in deze kabinetsperiode groeien met 15 miljard. Voor de periode na 2015 zijn door de minister van VWS verschillende acties in gang gezet. Zij heeft de SER, een taskforce VWS-Financiën en het CPB gevraagd om te adviseren over de stijgende collectief gefinancierde zorguitgaven en de gevolgen daarvan voor onder meer de arbeidskosten.
- De arbeidskosten per eenheid product (apep) zijn – vanwege de dalende arbeidsproductiviteit – vooral in de jaren 2008 en 2009 sterk toegenomen om vervolgens in 2010 weer te dalen. In de jaren 2002 tot en met 2007 is het verloop van de apep relatief stabiel geweest. Vergeleken met de euroconcurrenten heeft de apep zich in Nederland tussen 2002 en 2010 iets gunstiger ontwikkeld.
- De gemiddelde totale wig is tussen 2002 en 2010 nauwelijks veranderd.
- De doelstellingen die voor de twee indicatoren in de begroting zijn opgenomen zijn vanaf 2008 gerealiseerd. De reductie van de administratieve lasten is daarentegen iets achtergebleven bij de doelstelling.
- Gemeten naar de mutatie in de loonruimte is de loonontwikkeling vanaf 2000 overwegend beheerst/verantwoord geweest. Een uitzondering daarop vormen de jaren 2008 en 2009, met name vanwege een sterk dalende arbeidsproductiviteit. Deze daling is echter niet structureel van aard maar kan worden verklaard door de financieel-economische crisis.

### **3. Stijging van het aandeel werkenden en werklozen in de beroepsbevolking met een startkwalificatie**

In dit hoofdstuk gaan we in op de tweede operationele doelstelling. We volgen daarbij dezelfde opzet als in het vorige hoofdstuk.

#### **3.1 Beleidscontext**

Om volop deel te kunnen (blijven) nemen aan de kennissamenleving is het van belang dat zoveel mogelijk Nederlanders over een goede opleiding beschikken. Een startkwalificatie, dat wil zeggen een afgeronde havo - of vwo-opleiding of een basisberoepsopleiding op mbo 2-niveau<sup>14</sup>, wordt hierbij vaak als minimum gezien.

De overheid tracht op verschillende manieren het aandeel personen in de beroepsbevolking met een startkwalificatie te vergroten. Deze komen hieronder achtereenvolgens aan bod.

Met het oprichten van de projectdirectie Leren en Werken, een samenwerking tussen de ministeries van OCW en SZW (met betrokkenheid van EZ en LNV) tussen 2005 en 2011, is beoogd een extra impuls te geven aan leven lang leren & werken en het op peil brengen of houden van het benodigde kennisniveau van de beroepsbevolking. Dit is uitgewerkt in het *Plan van Aanpak 2005-2007* en *Doorpakken met Leren & Werken; Plan van aanpak 2008-2011*.

#### **A. Financiële stimulansen**

Sinds 2008 heeft de overheid diverse maatregelen getroffen om de scholingsdeelname van werkenden en werkzoekenden te stimuleren. Enkele maatregelen zijn al eerder genomen en gedurende (een deel van) de periode 2008-2011 van kracht geweest. Zo kunnen individuele werknemers, zelfstandigen (IB-ondernemers) en uitkeringsgerechtigden hun scholingskosten opvoeren als aftrekpost voor de inkomstenbelasting. De Wet Vermindering Afdracht (WVA)-onderwijs biedt diverse fiscale kortingen voor werkgevers die in scholing investeren. De WVA-startkwalificatie was hiervan onderdeel. Hierdoor ontvangt een werkgever een korting die kan oplopen tot bijna 6.000 euro per werknemer per jaar indien hij een voormalig werkloze in dienst neemt en opschoolt tot startkwalificatieniveau. De WVA startkwalificatie zal bij de uitwerking van het 30-plus alternatief (Kamerstukken II, 2010-2011, 31 524, nr. 89) worden opgeheven. Sinds 1 januari 2009 kunnen werkgevers een belastingaftrek van €325 krijgen voor elke werknemer voor wie zij een ervaringscertificaat (EVC)-traject betalen.

Verder worden via het Europees Sociaal Fonds (ESF) middelen beschikbaar gesteld voor de verbetering van de arbeidsmarktpositie van verschillende groepen. O&O-fondsen kunnen onder andere subsidie aanvragen voor de bedrijven die hun laaggeschoolde werknemers willen laten bijscholen. Tevens is er binnen het ESF- programma 2007-2013 geld beschikbaar voor re-integratie van verschillende groepen werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt. ESF actie-D beoogt een verbetering van de arbeidsmarktpositie van laaggeschoolde werkenden of werkenden zonder startkwalificatie. Doelstelling is het vergroten van de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt van jaarlijks 18.000 laaggekwalificeerde werkenden.

Voor ESF-actie D worden geen rijksmiddelen ingezet. Enkel de uitvoeringslasten worden vanuit artikel 47 gefinancierd. ESF subsidie verloopt volledig buiten de SZW begroting om. ESF-actie D wordt daarom verder niet meegenomen in deze beleidsdoorlichting.

---

<sup>14</sup> Dat wil zeggen niveau 2 van de kwalificatiestructuur, zoals vastgelegd in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB).



## **B. Crisismaatregelen**

In het kader van de crisis heeft het kabinet Balkenende IV in 2009 en 2010 extra middelen uitgetrokken voor omscholing, ervaringscertificaten (EVC's) en ervaringsprofielen (EVP's). Deze maatregelen hadden als doel om de overgang van werk naar werk te versoepelen. Met de scholingsbonus kan een werkgever die een elders met ontslag bedreigde werknemer aanneemt en scholing biedt een bonus krijgen van maximaal 2.500 euro. Deze subsidie kan worden aangevraagd bij het UWV.

Een werkgever, die de competenties van een met ontslag bedreigde werknemer in kaart laat brengen met een Ervaringsprofiel of een Ervaringscertificaat, kan een vergoeding krijgen. De hoogte van de vergoeding is (afhankelijk van de grootte van het bedrijf) maximaal 600 euro voor een Ervaringsprofiel of 1.300 euro voor een Ervaringscertificaat. Beide instrumenten kunnen worden aangevraagd bij het UWV. Met de extra middelen voor EVC's en EVP's zijn werkgevers gestimuleerd om de competenties van met ontslag bedreigde werknemers in kaart te brengen. Hiermee krijgt de werknemer meer inzicht in zijn competenties en kan deze ook beter kenbaar maken aan nieuwe werkgevers. Beide crisismaatregelen zijn inmiddels beëindigd.

## **C. Voorlichting en versterken scholingsinfrastructuur**

Ook zijn er gedurende de periode 2008-2011 diverse maatregelen getroffen om de informatievoorziening over scholing te verbeteren en de samenwerking te bevorderen. Dit is gedaan door de Projectdirectie Leren en Werken, de gezamenlijke directie van de ministeries van SZW en OCW die per 1 januari 2011 is opgeheven. Zo zijn er stimuleringsregelingen geïntroduceerd om het ontstaan van een regionale infrastructuur voor een leven lang leren te bevorderen en de leercultuur in het MKB te versterken. Ook zijn 44 leerwerkloketten ingericht, zodat er regionaal één loket bestaat waar werkgevers, werknemers en werkzoekenden terecht kunnen met vragen op het terrein van mobiliteit, leren en werken, geïntegreerd in de werkpleinen. Tevens zijn in het kader van het project Iedereen Doet Mee extra middelen uitgetrokken om een leven lang leren te stimuleren. Verder is de informatievoorziening vanuit de overheid verbeterd via diverse websites (zoals [www.lerenenwerken.nl](http://www.lerenenwerken.nl)), een tijdelijke telefonische helpdesk en meerdere publiekscampagnes.

## **D. Afspraken met sociale partners**

Tijdens de Participatietop van juni 2007 heeft de Stichting van de Arbeid met het kabinet en de VNG een aantal doelstellingen ge(her)formuleerd op het gebied van scholing en employability en zijn afspraken gemaakt over de uitvoering daarvan.

De Stichting van de Arbeid beveelt decentrale cao-partijen aan om te bespreken of het wenselijk en mogelijk is om afspraken te maken over de inzet van gelden uit sector-/O&O-fondsen c.q. de inzet van gelden in niet aan een (sector)fonds gebonden ondernemingen ten aanzien van:

1. Het bevorderen van activiteiten die gericht zijn op de zogeheten Van Werk Naar Werk-trajecten (VWNW -trajecten) binnen de eigen sector;
2. Het daarnaast - om arbeidsmarktredenen - bevorderen van activiteiten die gericht zijn op trajecten vanuit de eigen sector naar andere sectoren (intersectorale mobiliteit);
3. Het bevorderen van functiegerichte scholing en loopbaangerichte scholing, waaronder een eventuele overstap naar zelfstandig ondernemerschap. De Stichting beveelt aan hierbij met name aandacht te besteden aan begeleiding van allochtone werknemers naar het zogeheten 'zzp-schap';
4. Het afsluiten van employability-contracten, waarin werknemers zich committeren aan een jaarlijks minimale scholingsinspanning en zich samen met werkgevers inspannen om ten minste een startkwalificatie te halen;
5. Het bevorderen van scholing van flexwerkers, te realiseren via maatwerkafspraken tussen de uitzendsector en andere sectoren;
6. Het ter beschikking stellen van individuele trekkingsrechten (persoonlijk leer- en ontwikkelingsbudget);

7. Het ontwikkelen en gebruik maken van EVC-trajecten;
  8. a. Het stimuleren van laaggeletterde werknemers om zich te scholen teneinde hun taal- en rekenvaardigheid te vergroten en het bekostigen van de verletkosten die daardoor eventueel ontstaan;
  - b. Het formuleren van heldere, meetbare doelstellingen over de aanpak van laaggeletterdheid.
- In het Najaarsoverleg 2008 stond de "inzet op inzetbaarheid" wederom centraal en is de ambitie geformuleerd van een meer systematische en brede scholing van alle werknemers.

In het werkdocument "*Leren loont*" van de Stichting van de Arbeid is de noodzakelijke cultuuromslag beschreven. Werknemers en werkgevers moeten scholing als noodzakelijk onderdeel van de loopbaan gaan zien, de arbeidsmarktwaarde moet als urgent worden ervaren. De Stichting van de Arbeid heeft in het Sociaal Akkoord aangegeven dat het belangrijk is in cao's extra afspraken te maken over scholing voor flexwerkers.

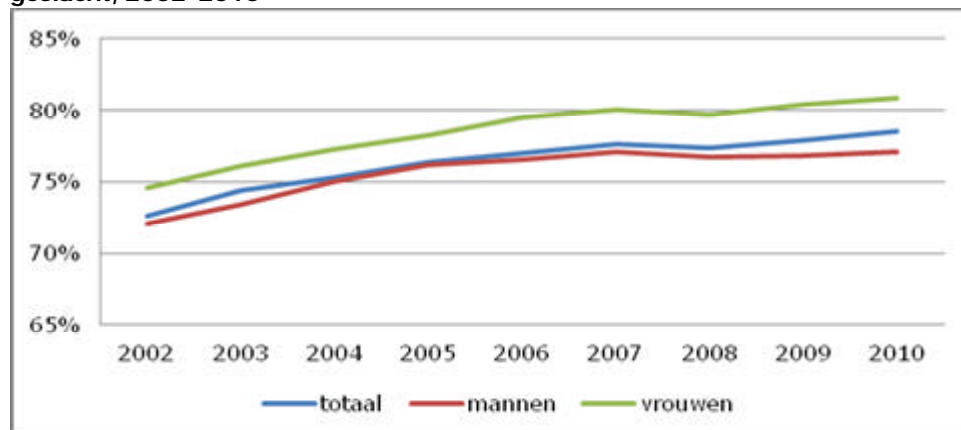
Het kabinet Balkenende IV had de ambitie het aantal voortijdige schoolverlaters te halveren van 71.000 in 2002 tot 35.000 in 2012. Het kabinet heeft daartoe ingezet op convenanten met gemeenten en scholen; scholen ontvangen € 2.000 euro minder per schooluitvaller. In mei 2009 zijn 17.000 jongeren, die zonder startkwalificatie zijn uitgevallen, persoonlijk aangeschreven over het belang van doorleren. De Stichting van de Arbeid heeft in dit kader in oktober 2008 de nota "*Tegengaan groenpluk*" uitgebracht om decentrale partijen erop te wijzen wat door de sociale partners ondernomen kan worden. Onderkend wordt dat hoewel groenpluk (bij een krappe arbeidsmarkt) voor alle partijen op korte termijn voordelig kan zijn, een afgeronde opleiding op ten minste startkwalificatieniveau essentieel is voor het vinden en behouden van een baan. Ook het bedrijfsleven heeft er volgens de Stichting van de Arbeid belang bij voortijdig schoolverlaters in het (v)mbo terug te brengen.

Wat betreft scholing tijdens het werkzame leven en een leven lang leren wordt onderkend dat de verantwoordelijkheid primair bij werkgevers en werknemers ligt. Vanuit die verantwoordelijkheid zetten sociale partners in op afspraken over de invulling van scholing, de inzet van O&O-middelen, EVC-trajecten en combinaties van leren en werken (met name ook voor werklozen).

### 3.2 Ontwikkeling aandeel personen met een startkwalificatie

In deze paragraaf laten we de ontwikkeling in de tijd zien van het aandeel personen in de beroepsbevolking dat beschikt over een startkwalificatie. Figuur 16 toont het beeld voor zowel de totale beroepsbevolking als voor mannen en vrouwen afzonderlijk. Het totale aandeel blijkt tussen 2002 en 2010 met ongeveer 6%-punten te zijn toegenomen. Verder is de toename voor vrouwen iets sterker geweest dan voor mannen. Omdat het aandeel onder vrouwen in 2002 al hoger lag dan onder mannen, is dit verschil iets groter geworden.

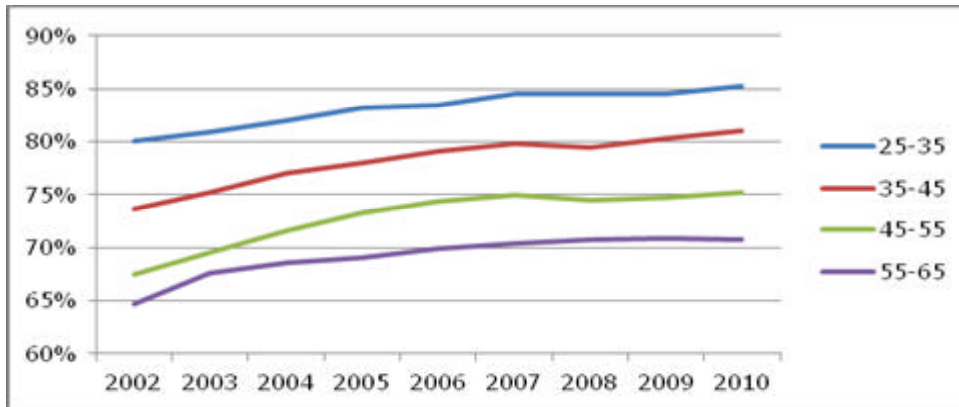
**Figuur 16: aandeel personen in de beroepsbevolking met een startkwalificatie, totaal en naar geslacht, 2002-2010**



Bron: CBS Statline

Figuur 17 laat de ontwikkeling zien naar leeftijd. Het aandeel in de beroepsbevolking met een startkwalificatie blijkt af te nemen met de leeftijd. Voor de groep 55-65 jaar ligt deze bijvoorbeeld structureel zo'n 15%-punten lager dan voor de jongste leeftijdsgroep. Wél stijgt het aandeel over de tijd voor alle leeftijdsgroepen. Doordat ouderen de arbeidsmarkt verlaten en jongeren toetreden tot de arbeidsmarkt gaat hiervan een zelfstandig effect uit op de verhoging van het aandeel werkenden met een startkwalificatie.

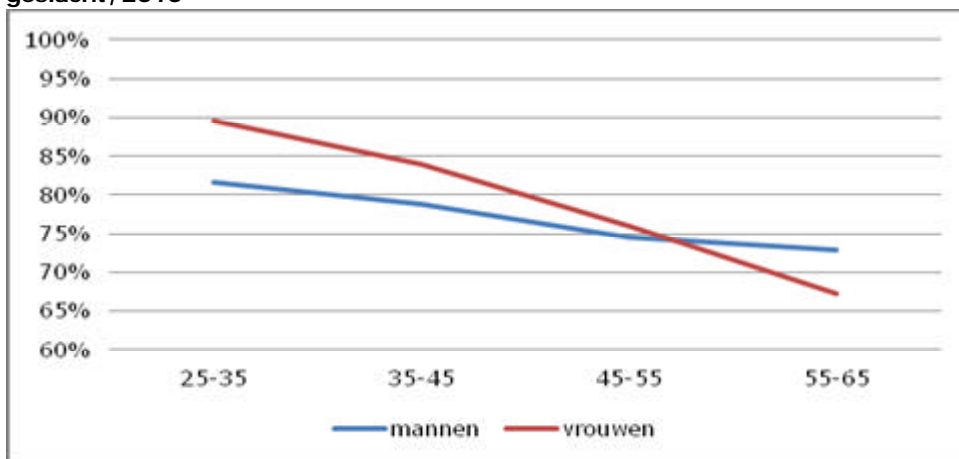
**Figuur 17: aandeel personen in de beroepsbevolking met een startkwalificatie naar leeftijd, 2002-2010**



Bron: CBS Statline

Figuur 18 toont het gecombineerde effect van leeftijd en geslacht. Hoewel het aandeel onder vrouwen gemiddeld gesproken hoger is (zie figuur 16), geldt dit niet voor alle leeftijdsgroepen; bij oudere vrouwen ligt het aandeel onder dat voor mannen. Anders gezegd, bij vrouwen is de relatie tussen leeftijd en het beschikken over een startkwalificatie sterker dan bij mannen.

**Figuur 18: aandeel personen in de beroepsbevolking met een startkwalificatie naar leeftijd en geslacht, 2010**



Bron: CBS Statline

### 3.3 Realisaties versus doelstellingen

#### A. Aandeel in de beroepsbevolking met een startkwalificatie

Als indicator voor de beleidsdoelstelling geldt in het begrotingsartikel het aandeel (%) in de beroepsbevolking (25-65 jaar) met startkwalificatie. De ontwikkeling van deze indicator sinds 2002 is weergegeven in tabel 4.

**Tabel 4: aandeel (%) in de beroepsbevolking (25-65 jaar) met startkwalificatie<sup>15</sup>**

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
72,6	74,4	75,3	76,4	77,0	77,6	77,4	77,9	78,5

Bron CBS Statline

Het streven was dat in 2010 79% van de beroepsbevolking van 25-65 jaar zou beschikken over een startkwalificatie. Dit streefcijfer is in 2010 bijna gerealiseerd.

Het aandeel in de beroepsbevolking met een startkwalificatie neemt toe met de tijd. Omdat het aandeel met een startkwalificatie onder ouderen lager ligt dan onder jongeren mag worden verwacht dat door natuurlijk demografisch verloop, waarbij ouderen de arbeidsmarkt verlaten en jongeren toetreden, het streefcijfer de komende jaren alsnog gerealiseerd zal worden. In hoeverre het gevoerde beleid een substantiële eigen bijdrage heeft geleverd aan de toename van het aandeel met een startkwalificatie is niet vast te stellen.

Vanaf 2011 wordt geen streefcijfer meer gehanteerd voor het aandeel in de beroepsbevolking met een startkwalificatie.

#### B. Fiscale faciliteiten voor werkgevers (WVA onderwijs waaronder WVA startkwalificatie)

Tabel 5 laat het budget zien voor de afdrachtvermindering onderwijs. Het betreft hier het volledige budgettaire beslag. De afdrachtvermindering valt onder het inkomstenkader van de begroting waarvoor het ministerie van Financiën verantwoordelijk is. De meeste onderdelen van de WVA vallen onder de beleidsverantwoordelijkheid van het Ministerie van OCW (duale opleidingen). De WVA-startkwalificatie, waar SZW gezamenlijk met OCW beleidsverantwoordelijk voor is, is een onderdeel van de afdrachtvermindering onderwijs. Daarnaast bestaat de WVA EVC, een afdrachtvermindering voor werkgevers die een werknemer in dienst hebben die een EVC-procedure volgt bij een erkende EVC-aanbieder en waarbij de werkgever de kosten voor de EVC-procedure voor zijn rekening neemt.

De afdrachtvermindering onderwijs betreft voor het overgrote deel een fiscale tegemoetkoming in relatie tot het initiële onderwijs en maar voor een zeer beperkt deel ten behoeve van de WVA startkwalificatie en WVA EVC, beide naar schatting ca. € 5 miljoen per jaar.<sup>16</sup>

**Tabel 5: budget afdrachtvermindering onderwijs (lopende prijzen x € 1 mln)**

	2008	2009	2010	2011
Realisatie	291	348	372	
Begroet	194	231	369	367

<sup>15</sup> Door een veranderde (nauwkeuriger) meetmethode van het CBS komt het realisatiepercentage in de begrotingen vanaf 2009 structureel 1% lager uit dan in eerdere begrotingen. In de gepresenteerde tabel is uitgegaan van de nieuwe meetmethode van CBS voor zowel realisatie als streefwaarde.

<sup>16</sup> Het wordt niet geregistreerd welk deel van de afdrachtvermindering onderwijs kan worden toegeschreven aan de afzonderlijke faciliteiten.

Ten opzichte van de begrotingen 2008 en 2009 zijn meer fiscale middelen uitgegeven om het leven lang leren door duale trajecten te stimuleren. Dit heeft in de begroting 2010 geleid tot een hoger begroot bedrag dan in eerdere jaren voorzien.

### C. Stimuleringsregelingen

In de periode 2005–2010 zijn via drie PLW-regelingen (Projectdirectie Leren en Werken) leerwerktrajecten tot stand gekomen. Deze zijn steeds gemonitord door het Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ecbo). De eerste van deze regelingen liep in de periode 2005-2007. Onder deze regeling, de *Tijdelijke stimuleringsregeling leren & werken 2005-2007*, zijn 44.162 leerwerktrajecten gerealiseerd.

Onder de tweede regeling, de *Tijdelijke stimuleringsregeling leren & werken 2007* die een looptijd had tot eind 2009, hebben 47 sectorale en regionale samenwerkingsverbanden subsidie gekregen om circa 40.000 leerwerktrajecten te realiseren. Op 31 december 2009 bleek deze ambitie met een totaal van 57.497 leerwerktrajecten ruimschoots gehaald te zijn. Vooral de realisatie van duale trajecten (45.984; 197% realisatie) is boven verwachting. De realisatie van EVC-trajecten is daarentegen onder de ambitie gebleven (11.513 EVC trajecten; 66% realisatie). Medio 2009 is aan 28 van de 47 in de voorafgaande periode opgerichte samenwerkingsverbanden subsidie toegekend voor het realiseren van in totaal 45.349 leerwerktrajecten onder de *Tijdelijke stimuleringsregeling voor met werkloosheid bedreigden, werkzoekenden en werkende jongeren zonder startkwalificatie*. Deze regeling had een looptijd tot eind 2010. Deze ambitie is eind 2010 met 44.587 trajecten vrijwel gerealiseerd.

De doelstelling van alle regelingen samen was het realiseren van 125.000 leerwerktrajecten. De eindstand komt per 31 december 2010 uit op 146.246 (117%). Daarmee is de kwantitatieve ambitie gerealiseerd.

**Tabel 6: totaal realisatie aantal leerwerktrajecten over de gehele projectperiode 2005-2010**

Ambitie	Tijdelijke stimuleringsregeling leren & werken 2005-2007	Tijdelijke stimuleringsregeling leren & werken 2007	Tijdelijke stimuleringsregeling voor met werkloosheid bedreigden, werkzoekenden en werkende jongeren zonder startkwalificatie	Realisatie totaal
125.000	44.162	57.497	44.587	146.246 (117%)

Bron: ecbo, Leren & Werken; de balans opgemaakt, 2011

De uitgaven aan de crisismaatregelen EVC en scholing zijn sterk achtergebleven bij de verwachting (tabel 7 laat de absolute aantallen zien). In 2009 was voor de scholingsbonus maximaal 19 miljoen euro beschikbaar, hiervan is 19.777 euro besteed. Voor EVC/EVP was 20 miljoen beschikbaar, waarvan 107.222 euro is gerealiseerd. De voorwaarden waaronder van de regelingen gebruikt kon worden gemaakt zijn in 2010 versoepeld. Dit heeft wel geleid tot een toename van het aantal aanvragen ten opzichte van 2009, maar minder dan verwacht. Van de beschikbare 40 miljoen euro voor de scholingsbonus is in 2010 138.326 euro gerealiseerd. Van de beschikbare 15 miljoen voor de EVC/EVP is in 2010 1.049.390 euro gerealiseerd (UWV). Dit komt vooral doordat de werkloosheid minder sterk opliep dan eerder verwacht, waardoor ook de doelgroep van de maatregelen fors kleiner was. De regelingen zijn inmiddels beëindigd.

**Tabel 7: geraamde en gerealiseerde aantallen Omscholingsbonus en EVC bij dreigend ontslag 2009 en 2010**

	Raming 2009	Realisatie 2009	Raming 2010	Realisatie 2010
Omscholingsbonus bij dreigende werkloosheid	7.500	113	16.000	256
EVC bij dreigend ontslag	6.000	89	19.000	1.823

Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 710 XV, nr 1 p 29-33

Met verschillende stimuleringsregelingen is ook beoogd een impuls te geven aan de ontwikkeling van een duurzame regionale infrastructuur voor leren & werken in Nederland.

De tijdelijke stimuleringsregelingen Leren en Werken zijn gemonitord door het expertisecentrum beroepsonderwijs ecbo. Het ecbo komt in haar integrale e indrapportage "*Leren & Werken; de balans opgemaakt*" (*ecbo mei 2011*) tot de volgende conclusies:

Regionale en sectorale samenwerkingsverbanden hebben zich op basis van convenanten gecommitteerd aan de volgende doelstellingen:

- 1 De realisatie van kwalitatieve en kwantitatieve doelen op het gebied van leerwerktrajecten: EVC- en duale trajecten, inclusief de werving en toeleiding naar deze trajecten;
- 2 Het realiseren van duurzame samenwerking van de partijen die samen het project dragen zodat er na afloop van de subsidieregelingen een infrastructuur staat die zich blijvend kan inzetten voor leren & werken in de regio.

In regionale projecten is de samenwerking gericht op de drie o's: overheid, onderwijs en ondernemers. In de sectorale projecten gaat het om samenwerking van brancheorganisaties, onderwijsaanbieders en ondernemers. In alle gevallen moet samenwerking leiden tot een integrale aanpak van leren & werken, waarin behoefteanalyse, werving, intake, verzorgen van passend aanbod en de verbinding van leren & werken zijn afgestemd; de integrale werkgeversbenadering. In de projectperiode moet een (tijdelijke) projectorganisatie transformeren naar een duurzaam samenwerkingsverband waarin partijen gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor een integrale en samenhangende dienstverlening voor een regio of een sector.

De Projectdirectie Leren en Werken heeft in eerste aanleg vooral ingestoken op het tot stand brengen van regionale samenwerkingsverbanden voor leren & werken. Er zijn ook sectorale projecten geïnitieerd. Deze moesten zich aanvankelijk een positie verwerven in de dominante aandacht voor samenwerking in de regio.

Aan alle projecten liggen bestuurlijke overeenkomsten ten grondslag. Uitgaande van een gemiddelde betrokkenheid van dertien organisaties bij een overeenkomst, hebben meer dan 600 partijen hun handtekening gezet voor het leveren van een bijdrage aan leren & werken in een regio of sector. Over het algemeen nemen publieke instellingen het voortouw in de regionale projecten (gemeenten, onderwijs, UWV WERKbedrijf) en zijn werkgevers daarin ondervertegenwoordigd. In de sectorale projecten is dat per definitie anders: de werkgevers-, brancheorganisaties en soms brancheopleidingen en UWV nemen het voortouw, publiek onderwijs volgt. Kenniscentra vervullen in beide typen projecten een rol, met name vanwege de kennis van branches en voor de werving. In het geheel heeft leren & werken nog meer partijen in beweging gebracht. Want naast de formele samenwerkingspartners was er vaak ook betrokkenheid van informele partners in een flexibele schil rond het project.

Wanneer wordt gekeken naar het opleidingsniveau van de deelnemers in de trajecten bij de tijdelijke stimuleringsregeling leren en werken 2009 (tabel 8), dan valt op dat de meeste trajecten zich op mbo 2-niveau bevinden (43%), gevolgd door niveau 3 (26%) en niveau 4 (16%).<sup>17</sup> Het is niet bekend of de trajecten ook zijn afgemaakt en geleid hebben tot een startkwalificatie, omdat dit niet wordt geregistreerd.

---

<sup>17</sup> ECBO, *Leren & werken; de balans opgemaakt*, mei 2011.

**Tabel 8: verdeling trajecten naar niveau, per doelgroep, stand 1 januari 2011**

	<i>Werkende jongere zonder startkwalificatie</i>		<i>Werkzoekende</i>		<i>Met werkloosheid bedreigden</i>		<i>Totaal</i>	
	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>
mbo 1	912	8	2.916	17	2.804	14	6.632	14
mbo 2	7.526	68	6.734	38	6.294	32	20.554	43
mbo 3	1.806	16	4.668	27	6.266	32	12.740	26
mbo 4	746	7	2.809	16	4.067	21	7.622	16
hbo	6	0	397	2	222	1	625	1
<i>Totaal</i>	<i>10.996</i>	<i>100</i>	<i>17.524</i>	<i>100</i>	<i>19.653</i>	<i>100</i>	<i>48.173</i>	<i>100</i>

Bron: ecbo

Wanneer wordt gekeken naar de leeftjidsverdeling (tabel 9) dan blijkt dat de werkende jongeren zonder startkwalificatie merendeels (65%) vallen in de leeftijdscategorie 18-20 jaar.

Er is een behoorlijke spreiding van leeftijd onder de doelgroep werkzoekenden: 61% zit in de leeftijdscategorie van 30 tot boven de 49 jaar. Bij de doelgroep met werkloosheid bedreigden neemt dit percentage nog verder toe: hier bevindt zelfs 72% zich in de leeftijdscategorie van 30 tot boven de 49 jaar.

**Tabel 9: leeftjidsverdeling deelnemers trajecten, per doelgroep, stand 1 januari 2011**

	<i>Werkende jongere zonder startkwalificatie</i>		<i>Werkzoekende</i>		<i>Met werkloosheid bedreigden</i>		<i>Totaal</i>	
	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>
18-20	5.561	65	1.424	9	1.002	5	7.987	18
21-24	2.976	35	2.153	13	1.883	10	7.012	16
25-29	0	0	2.728	16	2.469	13	5.197	12
30-34	0	0	1.970	12	2.141	11	4.111	9
35-39	0	0	2.056	12	2.433	12	4.489	10
40-44	0	0	2.179	13	2.869	15	5.048	11
45-49	0	0	2.039	12	2.913	15	4.952	11
>49	0	0	1.999	12	3.792	19	5.791	13
<i>Totaal</i>	<i>8.537</i>	<i>100</i>	<i>16.548</i>	<i>100</i>	<i>19.502</i>	<i>100</i>	<i>44.587</i>	<i>100</i>

Bron: ecbo

De gemiddelde leeftijd van de deelnemers was 34 jaar. De werkende jongeren zonder startkwalificatie zijn gemiddeld jonger (20 jaar) dan de werkzoekenden (36 jaar) en de met werkloosheid bedreigden (39 jaar). Dit hangt samen met het gevolgde doelgroepenbeleid in de regeling. In de trajecten voor werkzoekenden en met werkloosheid bedreigden is een spreiding van leeftijd te zien van 21 tot ouder dan 49 jaar.

In het voorjaar van 2010 is een eerste balans opgemaakt van de bestuurlijke samenwerking in 'Tour onderwijs arbeidsmarkt. Verslag van zes bijeenkomsten over verduurzaming van leren & werken in de regio.' (PLW/ecbo, maart 2010). Uit die bijeenkomsten bleek dat bestuurders, managers en projectleiders als grote opbrengst van de subsidieregelingen zagen, dat organisaties elkaar beter hebben leren kennen en dat de samenwerking is verbreed. Zo is het (regulier mbo-) onderwijs in vergelijking met een paar jaar geleden vaker partner in bestuurlijk overleg over regionaal arbeidsmarktbeleid. In de bijeenkomsten gaven deelnemers aan na afloop van de subsidieregelingen te opteren voor voortzetting van de samenwerking op het terrein van regionaal arbeidsmarktbeleid, regionale werkgelegenheid en het verbinden van onderwijs en arbeid. Daarvoor zijn EVC- en duale trajecten waardevolle instrumenten.

## D. Informatievoorziening

De projectdirectie Leren en Werken heeft op diverse manieren voorzien in informatie over leren en werken en campagnes ingezet om het belang van leren en werken te promoten. De website [www.lerenwerken.nl](http://www.lerenwerken.nl) bevat informatie over beroepen, opleidingen, cursussen, loopbaanoriëntatie en -advies etc. Verder zijn er 44 leerwerkloketten ingericht op de werkpleinen van het UWV Werkbedrijf waar werkgevers, werknemers en werkzoekenden terecht kunnen voor advies over loopbaan en scholing. Daarnaast zijn er twee landelijke conferenties georganiseerd "Doeltreffen(d) met leren en werken" (juni 2008) en "Durf te investeren in leren" (maart 2010). Ook zijn er vanuit de regionale projecten informatiecampagnes gevoerd. Er is een landelijke radio en TV campagne gevoerd om de bekendheid van het Ervaringscertificaat te vergroten. Tijdens de campagne is de bekendheid met het Ervaringscertificaat gestegen van 46 naar 67%.<sup>18</sup> Ook is de Quicksan EVC (online testen van je competenties) ingezet als instrument om het behalen van een Ervaringscertificaat te stimuleren. Ruim 10.000 mensen hebben de Quicksan EVC ingevuld.<sup>19</sup> Daarvan heeft 30% besloten tot een vervolgactiviteit (halen van Ervaringscertificaat, volgen van een cursus). De effectiviteit van de Quicksan blijkt dus groot. De inzet van een breed scala aan informatie- en communicatiemiddelen heeft nadrukkelijk bijgedragen aan het bewustzijn van het belang van leren en werken en heeft mensen daadwerkelijk gestimuleerd te starten met een cursus of opleiding.

## E. Afspraken met sociale partners

Op 27 juni 2007 hebben kabinet en sociale partners op de zogenaamde Participatietop (P-top) een tripartiete beleidsinzet afgesproken over de bevordering van de arbeidsparticipatie. In de P-top is gesproken over het belang van cao-afspraken om werknemers zonder startkwalificatie alsnog op dit vereiste niveau te brengen en het beschikbaar stellen van voldoende beroepspraktijkvormings- en stageplaatsen.

Eén van de afspraken behelst het via cao-afspraken ondersteunen van leven lang leren. Concreet zijn genoemd: employability-contracten, individuele ontwikkelingsplannen, gebruik van EVC-trajecten en leerwerkovereenkomsten.

Uit de najaarsrapportage cao-afspraken 2010 van SZW blijkt dat in 2010 in vrijwel alle onderzochte cao's (112 van de 114) bepalingen over scholing voorkomen. Het merendeel van de cao-afspraken heeft betrekking op functiegerichte scholing. Dit geldt voor de totale periode 2007-2010 al is wel een geringe daling over de tijd waar te nemen. Functiegerichte scholing richt zich op de huidige of toekomstige functie van de werknemer. In bijna de helft van de onderzochte cao's (63% van de werknemers) komen afspraken voor over scholing in het kader van de Beroepsbegeleidende Leerweg (BBL). Hier heeft zich een geringe stijging voorgedaan sinds 2007. De grootste stijging is waar te nemen met betrekking tot afspraken over EVC. Het aantal cao's waarin hierover afspraken zijn vastgelegd is ten opzichte van 2007 verdubbeld van 15% naar 32%.

De scholingsafspraken in cao's hebben vaak een niet-verplichtend karakter. Dat neemt niet weg dat in de in 2010 afgesloten cao's in 50 cao's een verplichting tot en/of een recht op scholing bestaat. In 41 cao's (48% van de werknemers) gaat het om een verplichting tot scholing. In 24 cao's (34% van de werknemers) is sprake van een recht op scholing. Een combinatie van plicht tot en recht op scholing is in 15 cao's aangetroffen.

---

<sup>18</sup> Campagne 'Leren en Werken' (K13.2); eindrapportage campagne-effectonderzoek ten behoeve van projectdirectie leren en Werken, december 2009, Rijksvoorlichtingsdienst Ministerie van Algemene Zaken.

<sup>19</sup> Onderzoek naar de Quicksan voor het Ervaringscertificaat, Wise up Arbeidsmarktconsultancy, 2010.



**Tabel 10: percentage cao's met scholings-afspraken**

Scholingsaspecten	2007	2008	2009	2010
Functiegerichte scholing	94	92	93	90
BBL	43	45	46	47
EVC	15	23	24	32
Algemene scholing	19	17	17	17

Bron: SZW Najaarsrapportages cao-afspraken 2007-2010

### 3.4 Conclusies

- Met betrekking tot de geformuleerde beleidsdoelstelling dat 79% van de beroepsbevolking tussen de 25-65 jaar in 2010 beschikt over een startkwalificatie moet worden geconcludeerd dat deze met 78,5% nog niet is bereikt. Het aandeel in de beroepsbevolking dat beschikt over een startkwalificatie is in deze periode echter wel gestegen en alleen al op basis van natuurlijke ontwikkelingen, waarbij laag opgeleide ouderen de beroepsbevolking verlaten en vervangen worden door hoger opgeleide jongeren en vrouwen, mag worden verwacht dat het streefgetal de komende jaren alsnog zal worden bereikt.
- Over de effecten van de fiscale faciliteit WVA-startkwalificatie op een toename van het aandeel mensen met een startkwalificatie kunnen we op basis van de beschikbare gegevens geen uitspraken doen.
- De stimuleringsmaatregelen die tussen 2005 en 2010 zijn ingezet hebben in die periode, mede door de afgesloten convenanten, een stimulans gegeven aan het opzetten van de benodigde samenwerkingsstructuren. Het is de verwachting dat deze structuren ook op langere termijn hun vruchten zullen kunnen afwerpen. Of dat ook inderdaad het geval zal zijn en of de structuren ook na beëindiging van de subsidies zullen blijven bestaan kan zonder een toekomstige evaluatie echter niet worden vastgesteld.
- De kwantitatieve doelstellingen in het aantal gerealiseerde trajecten zijn behaald, al blijft het gebruik van EVC sterk achter bij de verwachting.
- De inzet van een breed scala aan informatie- en communicatiemiddelen heeft nadrukkelijk bijgedragen aan het bewustzijn van het belang van leren en werken en heeft mensen daadwerkelijk gestimuleerd te starten met een cursus of opleiding.
- Scholingsafspraken tussen de sociale partners komen in 2010 in het grootste deel van de cao's voor.

Op basis van deze bevindingen kan worden geconcludeerd dat de beleidsinzet in de bekeken periode, met als onderdeel het oprichten van een tijdelijke projectdirectie Leren en Werken van SZW en OCW, een stimulans heeft gegeven aan het verhogen van het scholingsniveau van laagopgeleide werknemers.

## 4. Conclusies

In dit hoofdstuk wordt voor zover mogelijk een antwoord gegeven op de 10 in de inleiding genoemde vragen.

*1) Wat was het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?*

De arbeidsparticipatie ligt in Nederland van oudsher lager dan in bijvoorbeeld de Scandinavische landen. Dat komt met name door een relatief lage arbeidsdeelname van ouderen en vrouwen. Hoewel de fiscale facilitering van vervroegd uittreden gaandeweg is versoerd, werken ouderen nog steeds beduidend minder vaak dan andere groepen op de arbeidsmarkt. Voor vrouwen geldt dat de arbeidsdeelname inmiddels niet meer sterk afwijkt van het gemiddelde, maar dat er veel in deeltijd wordt gewerkt. Hierdoor is de arbeidsparticipatie in voltijdsequivalenten (fte's) nog steeds relatief laag.

De afgelopen decennia is er sprake geweest van een aanzienlijke toename van de arbeidsparticipatie, zowel voor de totale beroepsbevolking als voor de hiervoor genoemde groepen. Toch lijkt er voor sommige groepen nog ruimte te zijn voor een structurele verhoging van de arbeidsdeelname. Het is ook noodzakelijk deze ruimte te benutten (zie het antwoord op vraag 3). Daarnaast heeft de financieel-economische crisis ertoe geleid dat sinds 2009 de arbeidsparticipatie niet of nauwelijks is toegenomen. Ook dit soort tijdelijke ontwikkelingen maken dat bevordering van de arbeidsparticipatie nog steeds actueel is.

*2) Wat was de oorzaak van het probleem?*

De oorzaak was gelegen in het achterblijven van de arbeidsdeelname van ouderen en vrouwen. De redenen hiervoor waren divers. Ouderen maakten in de jaren tachtig van de vorige eeuw (toen er sprake was van een hoge jeugdwerkloosheid) op de arbeidsmarkt plaats voor jongeren en werden daarbij ondersteund door verschillende fiscaal gunstige regelingen voor vervroegde uittreding. In de jaren daarna was het eerder stoppen met werken onder ouderen min of meer de maatschappelijke norm. De lage arbeidsdeelname van vrouwen werd met name veroorzaakt door maatschappelijke opvattingen over de rol van de vrouw bij arbeid en zorg. Hoewel beide maatschappelijke normen inmiddels grotendeels zijn doorbroken, biedt de arbeidsdeelname van ouderen en vrouwen nog steeds ruimte voor een structurele toename.

*3) Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?*

De arbeidsmarkt is geen "perfecte markt" waar de werking van het prijsmechanisme er als vanzelf toe leidt dat het gewenste niveau van arbeidsparticipatie tot stand komt. Tegelijkertijd kent een hoge arbeidsparticipatie een groot economisch en maatschappelijk belang (draagvlak onder de verzorgingsstaat, maatschappelijke ontplooiing etc.). Marktfalen in combinatie met de genoemde belangen rechtvaardigt een rol voor de overheid.

Ook ten aanzien van de twee operationele doelstellingen die het onderwerp van deze beleidsdoorlichting vormen speelt de overheid een belangrijke rol. Een beheerste ontwikkeling van de arbeidskosten is gunstig voor onze internationale concurrentiepositie en daarmee voor onze welvaart en werkgelegenheid. De overheid oefent invloed uit op de hoogte van de arbeidskosten via de belastingen en premies. Ook het vergroten van het aandeel personen met een startkwalificatie is belangrijk, omdat het beschikken over een startkwalificatie een belangrijke minimumvoorwaarde is voor (succesvolle) deelname op de arbeidsmarkt.

De overheid heeft vooral een belangrijke verantwoordelijkheid bij het klaarstomen van jongeren voor de arbeidsmarkt. Scholing van werkenden is primair een verantwoordelijkheid van werknemers en werkgevers zelf. Daarbij speelt de overheid een faciliterende en stimulerende rol. Daarnaast heeft de overheid een rol bij het scholen van werklozen als dat nodig is voor hun re-integratie op de arbeidsmarkt.

*4) Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)?*

De rijksoverheid beïnvloedt op diverse manieren de hoogte van de arbeidsparticipatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om wet- en regelgeving op fiscaal en onderwijsterrein. Met het eerste wordt beoogd een gunstig klimaat te creëren voor investeringen van bedrijven waardoor de arbeidsvraag en werkgelegenheid kunnen toenemen. Onderwijsbeleid leidt tot een beter gekwalificeerd arbeidsaanbod. Gelet op de positieve samenhang tussen opleidingsniveau en arbeidsparticipatie, neemt hierdoor de participatie toe.

De verantwoordelijkheid ligt echter niet uitsluitend op rijksniveau, maar ook bij sociale partners en lagere overheden (gemeenten). Een belangrijke bepalende factor voor arbeidsdeelname is de ontwikkeling van de arbeidskosten, omdat deze de omvang van de arbeidsvraag beïnvloedt. De arbeidskosten worden sterk bepaald door de contractloonontwikkeling. Afspraken over de contractlonen komen tot stand in vrije onderhandelingen tussen (organisaties van) werkgevers en werknemers, die landelijk gelden. Daarnaast is voor een toename van de arbeidsparticipatie bevordering van het arbeidsaanbod nodig, onder andere door re-integratie. Voor cliënten in de bijstand (incl. WIJ en in de toekomst WnV) zijn de gemeenten zowel financieel als beleidsmatig verantwoordelijk.

*5) Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?*

Als hoofddoelstelling geldt het verhogen van de bruto arbeidsparticipatie. Een beheerste ontwikkeling van de arbeidskosten en het verhogen van het aandeel personen in de beroepsbevolking met een startkwalificatie zijn afgeleide doelstellingen die aan de hoofddoelstelling bijdragen.

*6) Welke instrumenten werden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Was er sprake van overlap?*

Er wordt een groot aantal instrumenten ingezet om de arbeidsparticipatie te bevorderen, waarvan er veel geen onderdeel uitmaken van artikel 42 van de SZW-begroting. Dat geldt bijvoorbeeld voor allerlei maatregelen in de sfeer van belastingen en premies die op de begroting van het ministerie van Financiën staan. Soortgelijk geldt voor scholingsmaatregelen die onder het beleid van OCW vallen. Ook zijn er instrumenten waarvoor de rijksoverheid niet primair verantwoordelijk is (zie het antwoord op vraag 4).

*7) Wat is bekend over de uitvoering van beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?*

Op deze vraag wordt in de beleidsdoorlichting geen antwoord gegeven, omdat de betreffende informatie niet beschikbaar is dan wel de uitvoeringsvraag niet aan de orde is (bijvoorbeeld bij de doelstelling die ziet op de ontwikkeling van de arbeidskosten).

*8) Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?*

Deze doorlichting heeft geen betrekking op de algemene doelstelling van artikel 42, maar uitsluitend op de eerste twee operationele doelstellingen.

Met betrekking tot de eerste operationele doelstelling "beheerste ontwikkeling van de arbeidskosten" is geconstateerd dat de totale loonkosten tussen 2002 en 2010 met ongeveer een kwart zijn gestegen. De doelstellingen die voor de twee indicatoren in de begroting zijn opgenomen zijn vanaf 2008 gerealiseerd. De arbeidskosten per eenheid product (apep) zijn – vanwege de dalende arbeidsproductiviteit – vooral in de jaren 2008 en 2009 sterk toegenomen om vervolgens in 2010 weer te dalen. In de jaren 2002 tot en met 2007 is het verloop van de apep relatief stabiel geweest. Vergeleken met de euroconcurrenten heeft de apep zich in Nederland tussen 2002 en 2010 iets gunstiger ontwikkeld.

De gemiddelde totale wig is tussen 2002 en 2010 nauwelijks veranderd. Gemeten naar de mutatie in de loonruimte is de loonontwikkeling vanaf 2000 overwegend beheerst/verantwoord geweest. Een (niet structurele) uitzondering daarop vormen de jaren 2008 en 2009. De reductie van de administratieve lasten tot slot is iets achtergebleven bij de doelstelling.

Wel moet geconstateerd worden dat met name de werkgeverslasten voor pensioenen en de wettelijke sociale verzekeringen (WW en ZVW) behoorlijk zijn toegenomen. Voor de WW houdt dit sterk verband met de conjunctuur, waardoor een structurele aanpassing van de (financierings)systematiek niet noodzakelijk is. Op andere punten lijkt het tot nu toe ingezette instrumentarium niet toereikend voor toekomstige ontwikkelingen en zijn nadere maatregelen nodig of reeds in voorbereiding. Dit geldt in het bijzonder voor de pensioen- en zorglasten. De kosten hiervan nemen vanwege autonome ontwikkelingen (waaronder de vergrijzing) structureel toe. Het stelsel van aanvullende pensioenen wordt de komende jaren aangepast, juist met als doel de toekomstbestendigheid te herstellen.

Het Regeerakkoord gaat uit van een toename van de collectief gefinancierde zorguitgaven met 15 miljard. Het CPB schat in dat de IAB hiermee uitkomt op 8,25% in 2015. Hierdoor stijgen de wig en de arbeidskosten. Een IAB die sterker stijgt dan in het Regeerakkoord is afgesproken leidt via stijgende arbeidskosten tot ruimte onder het lastenkader.

Met betrekking tot de tweede operationele doelstelling "79% van de beroepsbevolking tussen de 25-65 jaar beschikt in 2010 over een startkwalificatie" moet geconcludeerd worden dat deze met 78,5% nog niet is bereikt. Het aandeel in de beroepsbevolking dat beschikt over een startkwalificatie is in de bestudeerde periode echter wel gestegen en alleen al op basis van natuurlijke ontwikkelingen, waarbij laag opgeleide ouderen de beroepsbevolking verlaten en vervangen worden door hoger opgeleide jongeren en vrouwen mag verwacht worden dat het streefgetal de komende jaren alsnog zal worden bereikt.

Over de effecten van de fiscale faciliteit WVA-startkwalificatie op een toename van het aandeel mensen met een startkwalificatie kunnen we op basis van de beschikbare gegevens geen uitspraken doen.

De stimuleringsmaatregelen die tussen 2005 en 2010 zijn ingezet hebben in die periode, mede door de afgesloten convenanten, een stimulans gegeven aan het opzetten van de benodigde samenwerkingsstructuren. Het is de verwachting dat deze structuren ook op langere termijn hun vruchten zullen afwerpen. De kwantitatieve doelstellingen in het aantal gerealiseerde trajecten zijn behaald, al blijft het gebruik van EVC sterk achter bij de verwachting.

De inzet van een breed scala aan informatie- en communicatiemiddelen heeft nadrukkelijk bijgedragen aan het bewustzijn van het belang van leren en werken en heeft mensen daadwerkelijk gestimuleerd te starten met een cursus of opleiding.

Scholingsafspraken tussen de sociale partners komen in 2010 in het grootste deel van de cao's voor.

Op basis van deze bevindingen kan worden geconcludeerd dat de beleidsinzet in de bekeken periode, met als onderdeel het oprichten van een tijdelijke projectdirectie Leren en Werken van SZW en OCW, een stimulans heeft gegeven aan het verhogen van het scholingsniveau van laagopgeleide werknemers.

*9) Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn de belangrijkste positieve en negatieve neveneffecten?*

Veel maatregelen op sociaal-economisch terrein, en autonome exogene ontwikkelingen, waaronder de financiële-economische crisis, beïnvloeden op één of andere wijze de arbeidsparticipatie. Het is niet mogelijk om hiervan in de beleidsdoorlichting een uitputtend overzicht te geven.

10) *Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?*

Voor de eerste operationale doelstelling is deze vraag niet aan de orde (geen budget). Voor de tweede operationele doelstelling is het budget zeer marginaal. Deze is gebaseerd op het verwachte gebruik (EVC, EPC).

## **Bijlage: externe beoordeling**

In het eerste onderdeel komt de beoordeling van de beleidsdoorlichting zoals die voorligt aan bod. Het tweede onderdeel gaat in op een aantal relevante punten naar aanleiding van de beleidsdoorlichting die mogelijk nuttig zijn voor het formuleren van het toekomstig beleid.

Mijn betrokkenheid bij de tekst van de beleidsdoorlichting is in drie ronden gegaan. In een eerste ronde (begin juni) heb ik met de betreffende medewerkers van SZW over de beoogde opzet van de beleidsdoorlichting gesproken. In de tweede ronde (begin september) ben ik in de gelegenheid gesteld om het concept te lezen en van commentaar te voorzien. In de derde ronde (midden oktober) heb ik de eindversie nogmaals gelezen. Mijn oordeel is op de eindversie gebaseerd.

### **Beoordeling**

De beleidsdoorlichting arbeidsparticipatie betreft de algemene doelstelling "het bevorderen van de arbeidsparticipatie" en daaraan gekoppeld twee operationele doelstellingen: "beheerste arbeidskostenontwikkeling" en "stijging van het aandeel mensen met startkwalificatie in de beroepsbevolking". De beleidsdoorlichting geeft een degelijke en complete beschrijving van het belang van het aanmoedigen van de arbeidsparticipatie voor de Nederlandse welvaart, van de rol die de overheid daarbij kan hebben en van de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie in de afgelopen periode. Ook wat betreft de beide operationele doelstellingen is de beschrijving degelijk en compleet en volgt de beleidsdoorlichting een logische structuur waarin eerst de beleidscontext wordt geschetst, vervolgens de relevante ontwikkelingen worden beschreven en ten slotte de doelstellingen en realisaties worden vergeleken. De conclusie bevat een adequaat antwoord op de relevante vragen die in de inleiding worden gesteld. De toonzetting van de beleidsdoorlichting is nuchter en realistisch.

Het blijft natuurlijk jammer dat over het algemeen weinig inzicht bestaat in de effectiviteit en efficiëntie van de beleidsmaatregelen die worden besproken. Dat wordt toegegeven in de beleidsdoorlichting, maar dat belet niet dat het een groot gemis blijft.

Blijven over een aantal punten van commentaar en aanbevelingen:

p. 4: In de inleiding over het onderwerp arbeidsparticipatie wordt gesteld dat de mate dat mensen zich terugtrekken van de arbeidsmarkt in het algemeen afhankelijk is van de economische conjunctuur. Dat wordt dan het 'discouraged worker effect' of 'ontmoedigingseffect' genoemd. Wat er staat is correct, maar tegelijk te eenzijdig. Omdat alleen maar het ontmoedigingseffect wordt genoemd, lijkt het of dat de enige reden is waarom mensen zich terugtrekken van de arbeidsmarkt. Er zijn nog veel andere redenen waarom mensen de arbeidsmarkt verlaten zonder dat dit met de economische conjunctuur te maken heeft. Bijvoorbeeld mensen verlaten de arbeidsmarkt om zorgtaken op zich te nemen, jongeren verlaten de arbeidsmarkt voor een voltijdse studie en ouderen verlaten de arbeidsmarkt wegens vervroegde uittreding.

p. 9: Bij de bespreking over het belang van de startkwalificatie wordt de zorg uitgesproken dat de bruto arbeidsparticipatie van mensen met een HAVO- of VWO opleiding in 2010 ongeveer 60% is terwijl dat bij mensen met MBO4, HBO en WO op 80-90% ligt. Misschien goed om dit toch even te relativiseren. Ten eerste zijn mensen met een HAVO en VWO opleiding een relatief klein deel van de beroepsbevolking (8%) zeker vergeleken met die andere studies. Ten tweede is HAVO en VWO geen eindopleiding. De bedoeling is dat mensen met HAVO en VWO doorstromen naar het hoger onderwijs en niet uitstromen naar de arbeidsmarkt.

p. 16: Bij de bespreking van de werkgeverslasten WW wordt gesteld dat sectoren die gevrijwaard blijven van economische tegenspoed profiteren van de AWF-verlaging maar niet geconfronteerd worden met een verhoging van de sectorpremie. Dat leidt tot een omgekeerde (maar beoogde) solidariteit tussen conjunctuuronafhankelijke sectoren en sectoren in zwaar weer. Dit is wat

moeilijk geformuleerd. Mijn interpretatie is dat de sectoren die het al makkelijk hebben (geen conjunctuurafhankelijkheid) door de wijze waarop werkgeverslasten WW zijn georganiseerd, als het ware 'gesubsidieerd' worden door bedrijven die wel conjunctuurafhankelijk zijn. Is dit soort omgekeerde solidariteit wel verstandig? Er kan worden beargumenteerd dat conjunctuurafhankelijke sectoren zelf de kosten moeten dragen van het grotere risico op WW gebruik dat ze veroorzaken, maar dat ze daarenboven ook nog de conjunctuurafhankelijke sectoren uit de wind houden, lijkt me overdreven.

p. 18. Het onderdeel over de werkgeverslasten ZFW/ZVW heeft als laatste concluderende zin dat de arbeidskosten in de komende decennia sterk zullen toenemen indien er geen maatregelen worden genomen om de groei van de zorguitgaven te beperken. Dat is een zeer terechte conclusie (zie ook figuur 10 op dezelfde pagina die dat onderstreept). Deze conclusie mag veel sterker terugkomen in de eindconclusies van de beleidsdoorlichting. In de eindconclusie zijn termen als "zorgelijke ontwikkeling" en "zo snel mogelijk aanpassen" echt op zijn plaats.

p. 19, figuren 11 en 12: het zou mogelijk inzichtelijker zijn geweest indien de ontwikkeling van de apep van Nederland en de euroconcurrenten in één figuur was gezet. Dat zou het punt dat de apep van Nederland gunstiger ontwikkelde dan dat van de concurrenten duidelijker hebben geïllustreerd.

p. 21: Bij de bespreking van de omvang van de wig wordt geschreven dat er over het "optimale" percentage van de wig weinig te zeggen valt. Er valt wel iets over te zeggen. Binnen de economische literatuur is een hele onderzoekstak ontwikkeld over de optimale structuur van belastingen. Optimale belastingen ontstaan uit een afweging van de economische nadelen veroorzaakt door belasting (bijvoorbeeld minder vraag of minder aanbod) en de grootte van de gedragsreacties van de aanbieders of vragers van het product of de dienst die wordt belast.

p. 24: algemene opmerking bij het operationele onderdeel over de startkwalificatie: in de bespreking zou nog veel meer moeten benadrukt worden dat het veel efficiënter is om de startkwalificatie te halen in het initiële onderwijs dan met scholingsmaatregelen voor mensen op de arbeidsmarkt. Met andere woorden de maatschappelijke kosten van een beleid om mensen aan te moedigen minimaal een startkwalificatie te halen zijn lager indien dit kan gebeuren als mensen jong zijn en nog in het onderwijs zitten en voor ze de arbeidsmarkt opstromen, dan wanneer beleid wordt gevoerd dat het ontbreken van een startkwalificatie moet repareren bij mensen die al op de arbeidsmarkt zitten. Voorkomen is ook hier veel goedkoper dan genezen.

p. 29. Hier blijkt dat van de beschikbare 15 mln. voor EVC/EVP in 2010 slechts een miljoen is gerealiseerd. Als reden wordt gegeven dat de arbeidsmarkt zich sneller herstelde dan verwacht. Is dat echt de enige reden? Zou het ook niet kunnen zijn dat het beleid in deze niet adequaat was vorm gegeven of overbodig was?

p. 33. In de conclusies staat dat de geformuleerde doelstelling van 79% van de beroepsbevolking met startkwalificatie weliswaar nu nog niet is gehaald (het staat op 78,5%) maar in de nabije toekomst bijna automatisch zal worden gehaald omdat dan de oudere leeftijdsgroepen met relatief lage percentages startkwalificatie van de arbeidsmarkt verdwijnen. Die conclusie klopt natuurlijk, maar wijst er meteen ook op dat de operationele doelstelling niet adequaat is geformuleerd. Het ligt voor de hand dat de grootste zorg wat betreft gebrek aan startkwalificatie bij de jongere leeftijdsgroepen ligt. Wat het beleid zou moeten willen is dat alle schoolverlaters die de arbeidsmarkt opstromen minimaal een startkwalificatie hebben. Figuur 5 op pagina 10 maakt ook duidelijk dat vooral jongere leeftijdsgroepen (15-25 en 25-35) last hebben van het ontbreken van een startkwalificatie. De operationele doelstelling zou speciaal op deze groepen moeten worden gericht.

p. 34. Het antwoord op vraag 3 begint met de vaststelling dat de arbeidsmarkt niet perfect werkt en dat het gewenste niveau van participatie dus niet spontaan tot stand komt. Daar ben ik het mee eens. Maar tegelijk moet er ook bij worden gezet dat het overheidsbeleid een belangrijke hindernis

is voor het bereiken van optimale participatie. De factor arbeid wordt relatief zwaar belast en ook dat veroorzaakt in belangrijke mate dat mensen besluiten om niet te participeren of minder uren te werken, omdat ze te weinig overhouden.

### **Beschouwing naar aanleiding van de beleidsdoorlichting**

De beleidsdoorlichting worstelt op een aantal plekken met de niet altijd logische wijze waarop het beleid dat wordt doorgelicht is geformuleerd. Bijvoorbeeld bij de bespreking van de algemene doelstelling 'hogere arbeidsparticipatie' is er duidelijk een tegenstrijdigheid tussen het bevorderen van bruto participatie en netto participatie. Het verschil tussen beiden is de werkloosheid. Het is in die zin 'raar' om te streven naar hogere bruto participatie zonder dat gestreefd wordt naar hogere netto participatie. Het vergroten van het aantal werklozen kan niet de bedoeling zijn van het beleid. Een meer voor de hand liggende doelstelling is te concentreren op de groei van de netto participatie of eigenlijk beter nog op de groei van de werkgelegenheid en dus van het aantal mensen met een reguliere baan (van een voldoende omvang om economisch zelfstandig te zijn).

Een tweede tegenstrijdigheid ontstaat bij de bespreking van de operationele doelstelling van de gematigde arbeidskosten ontwikkeling. Een gematigde arbeidskostenontwikkeling is van groot belang voor de ontwikkeling van de vraag naar arbeid. Dat wordt in de beleidsdoorlichting duidelijk gemaakt. Maar het kan tegelijk een hobbel zijn voor het aanbod van arbeid. Minder riante loonstijgingen prikkelen mensen minder om zich aan te bieden op de arbeidsmarkt. Logisch geredeneerd is een minder aantrekkelijke loonontwikkeling ongunstig voor de groei van de arbeidsparticipatie. Dus de operationele doelstelling gematigde loonontwikkeling staat eigenlijk haaks op de algemene doelstelling bevorderen arbeidsparticipatie.

Ook deze contradictie kan worden opgelost door werkgelegenheid of het hebben van een reguliere baan als algemene doelstelling te formuleren. Vervolgens kan het bevorderen van het aanbod van arbeid (meer participatie en meer uren per week, hoger percentage startkwalificatie) en het bevorderen van de vraag naar arbeid als operationele doelstellingen worden geformuleerd. De doelstelling van gematigde loonontwikkeling ligt dan anders voor het aanbod dan voor de vraag.

Prof. Dr. Jules Theeuwes  
Wetenschappelijk Directeur SEO Economisch Onderzoek  
1 november 2011