

Vergaderjaar 2011–2012

**30 982**

## **Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid**

**Nr. 8**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 december 2011

Hierbij zend ik u de beleidsdoorlichting van artikel 42 van de SZW-begroting (arbeidsparticipatie)<sup>1</sup>. Zoals reeds aangekondigd in de begroting 2011 heeft de doorlichting betrekking op de eerste twee (van de in totaal drie) operationele doelstellingen: OD 1) beheerste ontwikkeling van de arbeidskosten en OD 2) stijging van het aandeel werkenden en werklozen in de beroepsbevolking met een startkwalificatie. De doorlichting van de derde operationele doelstelling wordt uitgevoerd in samenhang met de beleidsdoorlichting van artikel 47 (bemiddeling en re-integratie) die in 2013 zal worden uitgevoerd.

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door medewerkers van mijn ministerie en conform de rijksbegrotingsvoorschriften beoordeeld door een externe deskundige. De beoordeling is uitgevoerd door prof. dr. Jules Theeuwes, wetenschappelijk directeur van SEO Economisch Onderzoek te Amsterdam en emeritus hoogleraar aan de UvA, en is als bijlage bij deze beleidsdoorlichting gevoegd.

#### **Prealabel**

Op het terrein van de arbeidsmarkt staat Nederland er relatief goed voor, ook in vergelijking met andere landen. De arbeidsparticipatie en de arbeidsproductiviteit zijn hoog. Onze economie heeft in 2009 een forse krimp laten zien van 3,5%. Toch is de reactie op de arbeidsmarkt gematigd geweest. De werkloosheid is weliswaar toegenomen (op dit moment tot 5,8%), maar veel minder sterk dan oorspronkelijk werd gevreesd. Ook de arbeidsparticipatie is tijdens de crisis niet of nauwelijks gedaald. Naar mijn mening heeft het kabinetsbeleid, dat primair was gericht op het dempen van de arbeidsmarkteffecten van de crisis, aan deze gematigde reactie zeker een bijdrage geleverd.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Dit laat onverlet dat er op de arbeidsmarkt ook sprake is van structurele uitdagingen, die dus verder strekken dan de directe gevolgen van de crisis. De demografische veranderingen zullen onverminderd doorgaan en groter zijn dan de tijdelijke ophoop in de werkloosheid, zodat het perspectief van toekomstige krapte allerm minst uit beeld is verdwenen. Daarom (en om de kosten van de toenemende vergrijzing te kunnen blijven dragen) blijft het van groot belang om de arbeidsparticipatie verder te stimuleren. Nog steeds is het immers zo dat ouderen relatief weinig deelnemen op de arbeidsmarkt, dat vrouwen veel in (kleine) deeltijdbanen werken, dat er mensen met arbeidspotentieel in een uitkering zitten en dat de mobiliteit relatief laag is. Hoewel de crisis noopt tot bezuinigingen, laat het kabinet niet na de arbeidsmarkt te versterken. Denk bijvoorbeeld aan het vitaliteitspakket om duurzame inzetbaarheid te stimuleren, de verhoging van de AOW-leeftijd en de nieuwe Wet Werken naar Vermogen. Het kabinet maakt met deze maatregelen Nederland sterker voor de toekomst.

### **Belangrijkste uitkomsten beleidsdoorlichting**

Bij de beschrijving van het beleid en de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd is gekeken naar de periode vanaf 2008, omdat er vanaf dat jaar sprake is van een «stabiel» begrotingsartikel waarbij de operationele doelstellingen, kengetallen en indicatoren in de verschillende jaren sterke gelijkenis vertonen. Bij het in beeld brengen van meer algemene ontwikkelingen in de tijd is een langere periode (meestal vanaf 2002) bekeken om eventuele trends beter op het spoor te komen.

#### *Realisaties indicatoren OD 1*

Ten aanzien van de eerste operationele doelstelling zijn in de begroting voor twee indicatoren streefcijfers geformuleerd: 1) de arbeidskosten per eenheid product ten opzichte van het eurogebied en 2) de omvang van de wig inclusief werkgeverslasten.

De ontwikkeling van de arbeidskosten per eenheid product ten opzichte van het eurogebied is vanaf 2008 in elk jaar gunstiger geweest dan waarnaar werd gestreefd. De realisatiecijfers laten bovendien zien dat de ontwikkeling in Nederland positief afsteekt bij die in de rest van het eurogebied; over de periode 2008–2010 zijn we ten opzichte van de overige eurolanden 1,1% goedkoper geworden. Dat is goed voor onze internationale concurrentiepositie. Ook ten aanzien van de wig zijn de gerealiseerde percentages (iets) gunstiger geweest dan waarnaar werd gestreefd.

#### *Realisatie indicator OD 2*

Ten aanzien van de tweede operationele doelstelling was het streven geformuleerd dat 79% van de beroepsbevolking tussen 25 en 65 jaar in 2010 zou beschikken over een startkwalificatie. Het realisatiecijfer lag in 2010 op 78,5%. Het aandeel is over de jaren gestegen. Alleen al op basis van natuurlijke ontwikkelingen, waarbij lager opgeleide ouderen de beroepsbevolking verlaten en worden vervangen door hoger opgeleide jongeren en vrouwen, mag worden verwacht dat het aandeel personen met een startkwalificatie de komende jaren verder zal stijgen. Overigens is de 79%-doelstelling vanaf 2012 in de begroting vervallen.

#### *Overige conclusies*

Hoewel hiervoor geen expliciete streefcijfers zijn geformuleerd in de begroting is het interessant nog enkele andere conclusies te belichten:

- De loonontwikkeling is vanaf 2000 overwegend beheerst 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 is een direct gevolg van de financieel-economische crisis. Ook het Centraal Planbureau verwacht in de Macro Economische Verkenning een snel herstel van de arbeidsproductiviteit.
- De kwantitatieve doelstelling voor het aantal leerwerktrajecten (2005–2010) is gehaald (ruim 145 000 tegenover een streven van 125 000). De gerealiseerde aantallen omscholingsbonussen en EVC's (Erkenning van Verworven Competenties) zijn daarentegen zeer sterk achtergebleven bij de verwachting. Dit komt vooral doordat de werkloosheid minder sterk is opgelopen dan eerder werd verwacht, waardoor ook de doelgroep van de maatregelen fors kleiner was. De crisisregelingen zijn inmiddels beëindigd.

De externe deskundige spreekt een positief oordeel uit over de beleidsdoorlichting. De beschrijving is in zijn ogen degelijk en compleet en de conclusies bevatten een adequaat antwoord op de vragen die in de beleidsdoorlichting worden gesteld.

### **Lessen uit de beleidsdoorlichting en aandachtspunten voor toekomstig beleid**

Een beleidsdoorlichting 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. Daarbij kunnen ook aandachtspunten voor toekomstig beleid in beeld komen.

#### *Structuur van het begrotingsartikel*

Artikel 42 omvat zowel elementen aan de vraag- als aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Dat leidt soms tot verwarrende terminologie. Zo luidt de titel van het artikel en de algemene doelstelling (bevordering van) arbeidsparticipatie. In de economische literatuur echter heeft arbeidsparticipatie uitsluitend betrekking op de aanbodkant van de arbeidsmarkt (de participatiebeslissing). Strikt genomen past OD 1 over arbeidskosten volgens deze redenering slecht in het onderhavige artikel. In de slotbeschouwing van de externe beoordeling wordt op een aantal van dergelijke inconsistenties gewezen.

In de begroting 2012 zijn in vergelijking met eerdere jaren reeds enkele aanpassingen gedaan. Zo is het uitkeringsvolume als indicator van de algemene doelstelling komen te vervallen en vervangen door de arbeidsparticipatie in voltijdsequivalenten. Daarmee wordt beter uitdrukking gegeven aan de specifieke uitdaging waar Nederland voor staat, namelijk het verhogen van het aantal door vrouwen gewerkte uren. Daarnaast is voor de algemene doelstelling een aantal kengetallen toegevoegd, die betrekking hebben op de *netto* arbeidsparticipatie. In de externe beoordeling wordt gewezen op het belang om niet alleen te streven naar een toename van de bruto, maar ook van de netto arbeidsparticipatie. Door toevoeging van de genoemde kengetallen wordt het mogelijk om ook de netto arbeidsparticipatie beter te monitoren.

Ik zie de opmerkingen in het externe oordeel als een ondersteuning van dit soort aanpassingen. Tegelijkertijd zijn ze een aansporing om ook de komende jaren kritisch te blijven kijken naar de doelen en beleidsinformatie in de begroting op het gebied van de arbeidsparticipatie. Dat zal ook worden meegenomen bij de herziening van de begroting in het kader van verantwoord begroten dat het komend jaar zal plaatsvinden. De rol en

vormgeving van de beleidsdoorlichting Nieuwe Stijl komen daarbij ook aan de orde.

### *Startkwalificatie*

Uit de beleidsdoorlichting komt naar voren dat het beschikken over een startkwalificatie van belang is voor de positie op de arbeidsmarkt; personen met een startkwalificatie kennen een duidelijk hogere arbeidsparticipatie en lagere werkloosheid. Dat vraagt om een blijvende inzet om het aantal voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) zoveel mogelijk te beperken. Nederland heeft zich in het kader van de Europa 2020-strategie als doel gesteld om het aantal vsv'ers met 8% te laten afnemen (cf. SZW-begroting 2012).

Tegelijkertijd blijkt dat een startkwalificatie weliswaar een (veelal) noodzakelijke, maar niet altijd voldoende voorwaarde is voor een gunstige arbeidsmarktpositie. Zo staan bijvoorbeeld personen met een afgeronde HAVO/VWO-opleiding (en dus een startkwalificatie) op de arbeidsmarkt duidelijk zwakker dan MBO'ers op niveau 4 of HBO'ers en WO'ers. Hiervoor bestaan twee verklaringen: ten eerste is er op de arbeidsmarkt al jarenlang sprake van een verhoging van de kwalificatievereisten (opleidingsniveau). Ten tweede is de aard van de gevraagde kwalificaties aan verandering onderhevig; beroepsmatige vaardigheden (inclusief zogenaamde «soft skills») hebben (op een overigens vergelijkbaar opleidingsniveau) een hogere waarde op de arbeidsmarkt dan meer algemene vaardigheden. In die zin vormen HAVO en VWO ook geen voldoende eindonderwijs.

Ik zie het als een opdracht aan het kabinet om ervoor te (blijven) zorgen dat gevraagde en aangeboden kwalificaties (bijvoorbeeld door goed te kijken naar curricula en leerdoelen) goed op elkaar zijn afgestemd.

### *Oplopende zorgkosten en de IAB*

De beleidsdoorlichting laat zien dat de totale arbeidskosten in absolute zin tussen 2000 en 2010 aanzienlijk zijn toegenomen. Hoewel dit deels kan worden verklaard door een toegenomen werkgelegenheid en gestegen lonen, is er voor een aantal werkgeverslasten sprake van een forse toename. Dat geldt in het bijzonder voor de inkomensafhankelijke bijdrage in de zorg (IAB).

Gedurende de kabinetsperiode leidt een hogere IAB (ten opzichte van het Regeerakkoord) volgens de begrotingsregels tot ruimte onder het lastenkader. 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. Ook is in de afgelopen jaren de vennootschapsbelasting verlaagd, mede als terugsluis van de toenemende IAB. Dit laatste leidt echter niet tot een daling van de arbeidskosten.

Conform de afspraken in het Regeerakkoord zullen de collectief gefinancierde zorguitgaven in deze kabinetsperiode met 15 miljard groeien. De minister van VWS zal maatregelen nemen om de groei van de uitgaven tot deze 15 miljard te beperken. 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 minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
H. G. J. Kamp