

perspectieven

Investeren in participeren



WETENSCHAPPELIJK

INSTITUUT

VOOR HET CDA

Publicatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.
Het instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.



Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Postbus 30453, 2500 GL Den Haag
Telefoon (070) 3424870
Fax (070) 3926004
Email wi@cda.nl
Internet www.wi.cda.nl

ISBN-10 90-74493-48-3

ISBN-13 978-90-74493-48-3

2006 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervoerd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

INHOUDSOPGAVE

| | |
|---|-----------|
| Voorwoord | 5 |
| 1 Inleiding | 7 |
| 2 Gezonde overheidsfinanciën | 12 |
| 2.1 Uitgangspunten: zekerheid en stabiliteit | 13 |
| 2.2 Nederlandse economie conjunctuurgevoelig | 14 |
| 2.3 Financieel-economisch beleid in de afgelopen jaren | 19 |
| 2.4 Hervormingsbeleid Balkenende I en II | 22 |
| 2.5 Wat staat ons verder nog te wachten? | 24 |
| 2.6 Strategische variabelen | 32 |
| 2.6.1 Staatsschuld onder norm Groei- en Stabiliteitspact | 33 |
| 2.6.2 Lastendruk voor bedrijven en gezinnen stabiliseert | 35 |
| 2.6.3 Collectieve uitgaven niet ver boven de 40 procent | 36 |
| 2.6.4 Verdere stimulering arbeidsdeelname | 37 |
| 2.7 Samenvatting | 38 |
| 3 Dynamisering van de arbeidsmarkt | 41 |
| 3.1 Arbeidsmarkt in beweging | 44 |
| 3.2 Het vergroten van de arbeidsparticipatie | 51 |
| 3.2.1 Meer migranten | 53 |
| 3.2.2 Participatie van vrouwen nog te beperkt | 58 |
| 3.2.3 Lager opgeleiden en activering | 61 |
| 3.2.4 Bronnen van kennis en ervaring: ouderen | 68 |
| 3.3 Ontwikkelen postinitiële scholingsmarkt | 71 |
| 3.4 Flexibilisering van het ontslagrecht | 73 |
| 3.5 Verruimen levensloopregeling | 78 |
| 3.6 Samenvatting | 82 |
| 4 Financiële kaders | 87 |
| 4.1 Budgettaire beleidsuitgangspunten | 89 |
| 4.2 Uitgangssituatie hoopgevend | 91 |
| 4.3 Budgettaire ruimte op middellange termijn | 93 |
| 4.4 Gewenst EMU-saldo | 96 |
| 4.5 Ruimtevergroting | 99 |
| 4.5.1 Meer zelfregulering en kostendekkende prijzen | 101 |
| 4.5.2 Een doelmatiger overheidsbestuur en minder bureaucratie in de uitvoering | 102 |
| 4.6 Matige inflatie cruciaal voor nationale economie | 104 |
| 4.7 Samenvatting | 105 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 5 | Verdere vereenvoudiging belastingen? | 107 |
| 5.1 | Gerichte lastenverlichting | 108 |
| 5.2 | Vergroten eenvoud en transparantie | 111 |
| 5.2.1 | Terugblik | 112 |
| 5.2.2 | Internationale context | 113 |
| 5.3 | Op weg naar een sociale vlaktax? | 116 |
| 5.3.1 | Eerste en tweede schijf | 117 |
| 5.3.2 | Derde en vierde schijf | 120 |
| 5.4 | Samenvatting | 124 |
| | | |
| 6 | Samenvatting en conclusies | 127 |
| 6.1 | Arbeidsmarkt en sociale zekerheid | 129 |
| 6.2 | Financieel beleid | 131 |
| 6.3 | Fiscaliteit | 135 |
| 6.4 | Strategie | 135 |
| | | |
| | Bijlage: het Scandinavische model | 139 |

VOORWOORD

De afgelopen regeringsjaren hebben de kabinetten Balkenende een hervormingsagenda uitgevoerd. De resultaten daarvan zijn het afgelopen jaar zichtbaar geworden. Voor de komende jaren is het wenselijk die basis te benutten voor het voeren van beleid aan de hand van een maatschappelijke investeringsagenda. Een investeringsagenda die mensen perspectief biedt op werk, die perspectief biedt op een snellere, betere en patiëntvriendelijke zorg, op innovaties die ten goede komen aan het milieu en energiebesparing. Het gaat om investeringen in scholing, employability, integratie, sociale samenhang en om participatie. Door hierin te investeren kunnen de goede elementen van de verzorgingsstaat worden behouden. Het is immers van belang zekerheid te bieden: ankers in een snel veranderende wereld.

Stabiliteit en zekerheid worden stellig bevorderd door een solide financieel beleid. Maar ook door voort te gaan op het ingeslagen pad van het bieden van ruimte voor een betere, innovatievere zorg waarin de patiënt centraal staat. Door een sociaal inkomensbeleid te voeren via de fiscaliteit. De grote uitdaging van de komende decennia is niet alleen de financiële houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Vooral de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, en in het verlengde daarvan de vragen rond arbeidsproductiviteit en het innovatieve vermogen van de economie zijn van belang. Demografische ontwikkelingen, zoals immigratie en de versmalling van de beroepsbevolking vanwege de vergrijzing, kunnen leiden tot ernstige spanningen op de arbeidsmarkt, tot een tekort aan personeel, tot wachtlijsten in de zorg (vanwege personeels tekorten), tot lesuitval, tot te weinig agenten en dus tot een gebrekkige sociale samenhang. Maar al te gemakkelijk kunnen deze spanningen de collectief gefinancierde sectoren als zorg en onderwijs onder grote druk zetten.

Ondanks de tekorten moet niet worden uitgesloten dat er werkloosheid blijft onder lager opgeleiden. Verder gaan met de omslag van nazorg naar voorzorg, bijvoorbeeld door het verbeteren van de levensloopregeling en de introductie van leerrechten, is daarom geboden. Het bevorderen van de employability van werknemers en ook het toerusten van mensen om uit de voeten te kunnen in een dynamische en soms ronduit instabiele omgeving en een zinvol leven op te bouwen, is wezenlijk. Daarom moeten we meer dan in het verleden investeren in participeren.

Dit rapport is tot stand gekomen door een klankbordgroep onder leiding van Mr. Y.C.M.T. van Rooy (voorzitter). De overige leden van de klankbordgroep waren Prof. Dr. A.F.P. Bakker, Drs. H. Borstlap, Prof. Dr. A.L. Bovenberg, Prof. Dr. P.H.J. Essers, D. Terpstra, Dr. H.H.F. Wijffels, M. van Winden MBA, Dr. A. Klink en Drs. E.J. van Asselt (secretaris).

drs. B. Kamphuis (*vice-voorzitter*)

Dr. A. Klink (*directeur*)

1 Inleiding

1 Inleiding

De toekomst van Nederland is van meer afhankelijk dan alleen de economie. Maar hoe onze economie draait, bepaalt wel in grote mate de mogelijkheden die we als land hebben om onze maatschappij in te richten. Twee veelomvattende ontwikkelingen, de globalisering van de economie en de vergrijzing van onze bevolking, plaatsen onze samenleving voor de nodige uitdagingen. Deze ontwikkelingen zetten de bestaande zekerheden onder druk. Toch zijn gerichte aanpassingen nodig om te behouden wat waardevol is en wat de laatste halve eeuw aan zekerheid is opgebouwd.

De kabinetten Balkenende hebben de noodzaak hiervan onderkend en hebben een hervormingsbeleid ingezet, met als doel nieuwe zekerheid te verwerven. Dat beleid is nog niet af, maar wel is de bocht genomen.

Hervormingsbeleid ingezet

In de afgelopen jaren is de slag gemaakt van nazorg naar voorzorg en zijn de sociale voorzieningen voor een belangrijk deel veilig gesteld. Er is een nieuwe arbeidsongeschiktheidsregeling gekomen, de werkloosheidsuitkering is niet langer een route naar vervroegde uittreding en in de bijstand is activering door gemeenten standaard geworden. Om mensen te faciliteren, is de levensloopregeling geïntroduceerd en wordt gewerkt aan een stelsel van leerrechten. In de gezondheidszorg is een nieuw zorgstelsel ingevoerd en wordt binnenkort de Wet maatschappelijke ondersteuning van kracht die gemeenten mogelijkheden geeft om gerichte welzijnsvoorzieningen aan te bieden. Bovendien is looninflatie tegengegaan, waardoor er weer meer economische groei is. Met dit beleid hebben de kabinetten-Balkenende geanticipeerd op de trends van globalisering en vergrijzing

Dit alles had onder meer als doel de betaalbaarheid van de AOW en gezondheidszorg te garanderen. Doel was ook om tekorten op arbeidsmarkt te vermijden om zo enerzijds gebrek aan personeel te voorkomen en anderzijds loonopdrijving. Een van de grootste risico's waar Nederland vatbaar voor is gebleken, is een combinatie van schaarste aan personeel terwijl er toch veel mensen langs de kant staan. Zelfs massawerkloosheid kan samengaan met personeelstekorten. De combinatie van die twee is een doemscenario, omdat het leidt tot hoge lonen en hoge premies. Dat houdt geen land vol. Evenwicht is dus belangrijk: evenwicht tussen scholing, betaald werken en zorgen; evenwicht tussen oud en jong, allochtoon en autochtoon voor wat betreft de druk om betaald te werken en evenwicht tussen plichten en rechten. Niet minder belangrijk was ook een meer gerichte inzet van sociale zekerheid, hetgeen uiteindelijk de echt kwetsbaren ten goede komt. Door er

veel beter op te letten wie er in aanmerking komen voor hulp en steun neemt behalve de betaalbaarheid ook het draagvlak voor solidariteit toe.

De verwachting was en is dat de hervormingen (onder meer) de druk op de overheidsfinanciën in de toekomst zullen verminderen. De eerste tekenen zijn er dat dit een reële verwachting is. De instroom in de WAO daalt, de Wet werk en bijstand zorgt voor een betere bemiddeling tussen werkzoekenden en bedrijven, zorgverzekeraars concurreren met elkaar om verzekerden, terwijl patiëntenorganisaties bovendien meer mogelijkheden hebben om op de kwaliteit van de polissen en van de zorg toe te zien.

De hervormingen moeten zich deels nog uitkristalliseren en hun werking nader bewijzen, maar de seinen staan wel degelijk op groen. Tegelijkertijd blijven toerusting en ondersteuning van groot belang voor degenen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Arbeidsgehandicapten, maar bijvoorbeeld ook oudere werknemers, komen relatief moeilijk aan een baan, terwijl de criteria om in aanmerking te komen voor een uitkering zijn aangescherpt. Bij minder geschoolden, onder wie veel allochtonen, lopen we het risico dat het aanbod van banen zal ontbreken. Veel maakwerk lekt weg naar andere, goedkopere en meer concurrerende landen. Er lijkt in ons land vooral vraag naar de wat hoger opgeleiden. Zonder flankerend beleid en zonder toerusting lopen de genoemde groepen de nodige risico's op de arbeidsmarkt en daarmee ook risico's in financiële en sociale zin.

Flexibelere arbeidsmarkt blijft nodig

Tegen deze achtergrond zijn de arrangementen op de arbeidsmarkt nog steeds relatief star en te weinig toegesneden op de veranderingen in de internationale economie en op de sterk gewijzigde levensloop van mensen. Meer maatwerk is mogelijk bij de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt, bij de totstandkoming van de lonen en in de sociale zekerheid die geboden wordt. Uiteindelijk moet de omslag op de arbeidsmarkt ertoe leiden dat meer mensen een kans krijgen om betaald te werken en deel te nemen aan de samenleving. Voor de overheidsfinanciën ligt het belang van een dergelijke omslag in:

- het tegengaan van looninflatie, doordat een ruim arbeidsaanbod de spanningen op de arbeidsmarkt vermindert;
- voorkomen van in- en uitsluiting door ervoor te zorgen dat outsiders makkelijker toegang hebben tot de arbeidsmarkt en dat insiders minder bevreesd hoeven te zijn voor (de gevolgen van) het verlies van hun baan;
- een daling van de sociale lasten, omdat minder mensen van een uitkering afhankelijk zijn. Dit is uit een sociaal oogpunt van groot belang. Bovendien verlaagt dit de brutoloonkosten en verbetert het onze concurrentiepositie;

- verhoging van de grondslag voor belastingen en premies, waardoor kostenstijgingen van bijvoorbeeld zorg- en pensioenpremies over meer mensen omgeslagen kunnen worden. Drastische hervormingen zijn dan te voorkomen.

Het competitieve vermogen van de economie is gebaat bij meer dynamiek op de arbeidsmarkt. Dit is vooral van belang omdat uit internationale vergelijkingen blijkt dat Nederland op heel veel aspecten goed scoort, maar niet op het punt van de arbeidsmarkt. Voor het opvangen van de gevolgen van de vergrijzing is een goed functionerende arbeidsmarkt van immense betekenis. Het is belangrijk dat mensen hun ambitie en talenten kwijt kunnen in hun baan. Opleidingen, kwalificaties en beroepseisen moeten goed op elkaar aansluiten. Mensen moeten ook het vertrouwen kunnen hebben dat baanverlies snel wordt ondervangen. Dat vraagt om nieuwe en meer overtuigende vormen van sociale zekerheid dan de inkomensgaranties die we lange tijd kenden. Het vraagt om bedrijven die investeren in hun mensen, die voorzorg de nodige ruimte geven, die zich genoodzaakt voelen om een goed verzuimbeleid en een gericht reïntegratiebeleid te voeren. *Toerusting* is daarbij een trefwoord. Het gaat om een *poldermodel nieuwe stijl*: werkgevers en werknemers die op de *werkvloer* in elkaar investeren en pas in laatste instantie een beroep doen op collectieve inkomensvervangende regelingen. Die regelingen moeten er zeker zijn. Vooral omdat het om vangnetten gaat voor mensen die echt niet meer kunnen werken. Maar het zwaartepunt moet in eerste aanleg meer in de sfeer van de voorzorg worden geplaatst, tegen de achtergrond bovendien van de moderne levensloop.

Arbeidsmarkt en overheidsfinanciën: naar een gezonde verhouding

Als het hervormingsbeleid effectief is, raakt dat ook de overheidsfinanciën. Dit roept de vraag op of extra schuldreductie nog wel nodig is als de arbeidshervormingen en passant de druk op de overheidshuishouding weg nemen. We schrijven hier nadrukkelijk 'òòk'. Immers, de waarde van de hervormingen ligt vooral op het menselijke vlak van in- en/of uitsluiting, van investeringen in menselijke talenten, van werk dat perspectiefrijk is en van een werkweek en -druk die ook aandacht voor gezin en familie mogelijk maakt. Maar toch: wat is precies de verhouding tussen arbeidsmarkt en overheidsfinanciën? Vormt een goed arbeidsmarktbeleid een alternatief voor lastenverzwaringen en/of bezuinigingen? Onze inschatting is dat de hervormingen zeker mee helpen om de openbare financiën in de hand te houden. Maar het is wel met onzekerheid omgeven. Weinigen zijn er mee gediend als de politiek zich rijk rekent en inverdieneffecten alvast maar meeneemt en verdisconteert in de politieke boodschappen. Daar is in het verleden voldoende leergeld mee betaald. Daarom is het goed om uit te gaan

van een behoedzame trendmatige groei, om per budgetdisciplinesector (Sociale zekerheid, Gezondheidszorg en Rijksbegroting in enge zin) na te gaan wat de lange termijn kostenontwikkelingen zullen zijn (waarbij harde effecten van de hervormingen meegenomen kunnen en moeten worden) en om op basis daarvan een solide financieel en budgettair beleid te voeren.

Het financiële beleid moet een basis leggen, die rust verschaft. Zo is nu al bekend hoeveel geld nodig is om de piek in de uitgaven in de AOW-premies op te vangen. Dit betekent anticiperen op wat komen gaat, en nu al maatregelen nemen waardoor onze pensioenen ook straks betaalbaar blijven. Gezonde overheidsfinanciën vormen een ‘harde’ garantie voor de toekomst, temeer daar we weten dat de kosten van de pensioenuitgaven ook ‘hard’ zijn. Maar dat neemt niet weg dat de inverdieneffecten van het hervormingsbeleid op onder meer de arbeidsmarkt -zoals door de kabinetten Balkenende is ingezet en waarvan voortzetting in dit rapport wordt bepleit- zijn aan te wenden om de overheidsfinanciën verder te versterken. Vanaf een bepaald niveau kunnen die inverdieneffecten in de vorm van extra overheidsinkosten (deels) teruggesluisd worden naar de samenleving, bijvoorbeeld in de vorm van lastenverlichtingen. Een goed functionerende arbeidsmarkt kan bovendien de grondslag verbreden. Meer mensen betalen dan premies en belastingen. Meer schouders verminderen de druk van de financiële lasten. Sociaal-economische uitdagingen

Veranderingen vragen om meer dan alleen bedachtzaamheid en goede overgangstermijnen. Perspectief op een goede toekomst is minstens zo belangrijk. Het moet – om het wat huiselijk te zeggen – duidelijk zijn waar het naar toe gaat en waarom de nieuwe regelingen uiteindelijk meer houvast bieden dan het pure behoud van het bestaande. Dit rapport wil helpen om dat perspectief te schetsen.

Bij dat vergezicht kan niet alles worden behandeld. De invloed van de globalisering op de economie, op de concurrentiepositie van Nederland en op de vestigingsfactoren, komt in dit rapport niet aan orde. In eerdere rapporten van het WI is daar wel uitdrukkelijk op ingegaan.¹ Hetzelfde geldt voor de collectief gefinancierde sectoren. Wel zal her en der naar eerdere rapportages en naar deze sectoren worden verwezen.

1 Op deze onderwerpen wordt uitgebreid ingegaan in de WI-studie, *Vernieuwen met ambitie. Welvaartsgroei door maatschappelijke innovatie*, Den Haag 2005. Van de daarin geschetste innovatieve ontwikkelingen worden illustraties geboden in het boek *Gezocht: maatschappelijke vernieuwers; Gevonden: de ondernemer*, Den Haag 2006. Zie ook de WI-studie *Vertrouwen in ondernemers*, Den Haag 2006.

De uitdagingen van globalisering en vergrijzing worden in dit rapport langs twee lijnen benaderd. Enerzijds ligt de nadruk op een goed financieel-economisch beleid. Schuldreductie draagt bij aan het opvangen van de kosten van de vergrijzing. Anderzijds is een goed arbeidsmarktbeleid nodig. Uiteindelijk gaat het om een goed benutten van de talenten van mensen, ook al om zo de collectieve voorzieningen in de toekomst voor iedereen toegankelijk en betaalbaar te houden. Dan kan onze samenleving ook daadwerkelijk de vruchten plukken van het langere leven, dat velen van ons gelukkig beschoren lijkt te zijn.

Elk hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting. Het slothoofdstuk bevat een samenvatting van de hoofdlijn van het rapport en conclusies.

2 Gezonde overheidsfinanciën

In dit hoofdstuk staat het financieel-economische beleid van de overheid centraal. Wat zijn de uitgangspunten? Hoe hebben we het de afgelopen jaren gedaan? Welke strategieën staan ons ter beschikking om op lange termijn een goed financieel beleid te voeren? Hoofdstuk vier bevat een verdere uitwerking van de financiële kaders.

2.1 Uitgangspunten: zekerheid en stabiliteit

Betrouwbaar en solide financieel beheer

Uitgangspunt is een betrouwbaar en solide financieel beheer. Dit betekent een keuze voor een voorzichtige inschatting van de economische groei en het vasthouden aan een trendmatig begrotingsbeleid. Dat brengt bestuurlijke rust en dat komt de betrouwbaarheid en de voorspelbaarheid van de overheid ten goede, zoals bijvoorbeeld Ierland en de Scandinavische landen illustreren. Binnen die stabiele kaders kunnen burgers hun eigen keuzen maken. Kortom, de overheid moet een betrouwbaar en solide financieel beleid voeren: ze moet van haar kant zekerheid bieden.

Overheid kan geen welvaarts groei garanderen...

Meer fundamenteel moet ook de vraag worden gesteld, wat de rol van de overheid is ten aanzien van de economie. Wat mag van de overheid verwacht worden, en wat niet? Helderheid hierover is van groot belang, ook omwille van realistische verwachtingen die burgers en bedrijven hebben van de overheid. Een overheid die iets belooft, wat ze niet waar kan maken, verliest haar geloofwaardigheid. Zo kan van de overheid niet worden verwacht dat ze garant staat voor welvaarts groei. De directe invloed van de overheid op de economie is zeker niet afwezig, maar wel begrensd. Het aandeel van de collectieve uitgaven in de economie neemt al jaren af. De private sector is bijvoorbeeld anderhalf keer zo groot als de collectieve sector (respectievelijk 60% en 40%), waarvan de middelen voor de helft door belastingen en de andere helft door premies worden opgebracht. Natuurlijk beïnvloedt de overheid de economie ook via andere (vestigings)factoren: de infrastructuur, het scholingspeil, het innovatiebeleid etc., maar tegelijkertijd geldt dat zij bijzonder afhankelijk is van externe krachten: de dollarkoers, de prijs van olie, aanslagen met een grote geopolitieke betekenis etc. Behalve de begrensde omvang van de rijksoverheid en van de collectief gefinancierde sectoren, zijn er sterke krachten in de economie die buiten het bereik van de overheid liggen.

... maar wel randvoorwaarden creëren...

Zoals gezegd: wel kan de overheid randvoorwaarden creëren voor een goed functionerende economie en daarmee toch een verschil maken. De inspan-

ningen van de overheid moeten bijvoorbeeld gericht zijn op het verhogen van de waarde van het Nederlandse arbeidspotentieel door te investeren in een goede scholing, zowel in het initiële als in het postinitiële onderwijs. Een goed functionerende arbeidsmarkt en een ondernemingsvriendelijk klimaat zijn daarnaast van belang. Ook zijn de bereikbaarheid en mobiliteit belangrijke aandachtspunten voor de overheid. Op beide komen wij terug. Ook moet de overheid vooral concurrentie en marktwerking stimuleren in die sectoren van het bedrijfsleven (en soms ook in (deel)sectoren die geen winstoriëntatie kennen) die niet sowieso al bloot staan aan internationale concurrentie.

... en haar eigen taken goed uitvoeren.

Onmisbaar voor de betrouwbaarheid is dat de overheid haar eigen taken adequaat uitvoert. De burger moet er op kunnen rekenen dat de klassieke overheidstaken (defensie, veiligheid enz.) goed worden verricht. Ook moet de overheid de burger, bedrijven en andere instellingen rechtszekerheid bieden door betrouwbaar en voorspelbaar te zijn. Burgers moeten bij hun afwegingen van de overheid op aan kunnen. Daarnaast is het haar taak om een stabiele basis te bieden in termen van een sociale vloer in het bestaan.

2.2 Nederlandse economie conjunctuurgevoelig

De eindjaren negentig kenmerkten zich door wereldwijde hoge economische groei als gevolg van de internetbubbel en waardestijging van vastgoed, gevolgd door een lange periode van laagconjunctuur. In Nederland was de piek hoger en het daarop volgende dal dieper dan elders in Europa. Belangrijk is te constateren dat Nederlandse economie nogal forse conjuncturele uitslagen kent, die samenhangen met de ontwikkelingen op de huizen-, aandelen- en vooral arbeidsmarkt.

Huizenprijzen naar record

De conjuncturele gevoeligheid van de Nederlandse economie werd de afgelopen jaren vergroot door de huizenmarkt. De huizenprijzen stegen jarenlang fors vanwege vooral de schaarste aan huizen, een lage rente, het meetellen van het tweede inkomen bij hypotheekverstrekkingen, aflossingsvrije hypotheek en vanwege een sterke koopkrachtgroei. Huizenbezitters bouwden zo extra vermogen in hun huis op. De verzilvering van die overwaarde heeft de economie sterk gestimuleerd.² In de periode 1998 tot 2002 groeide volgens

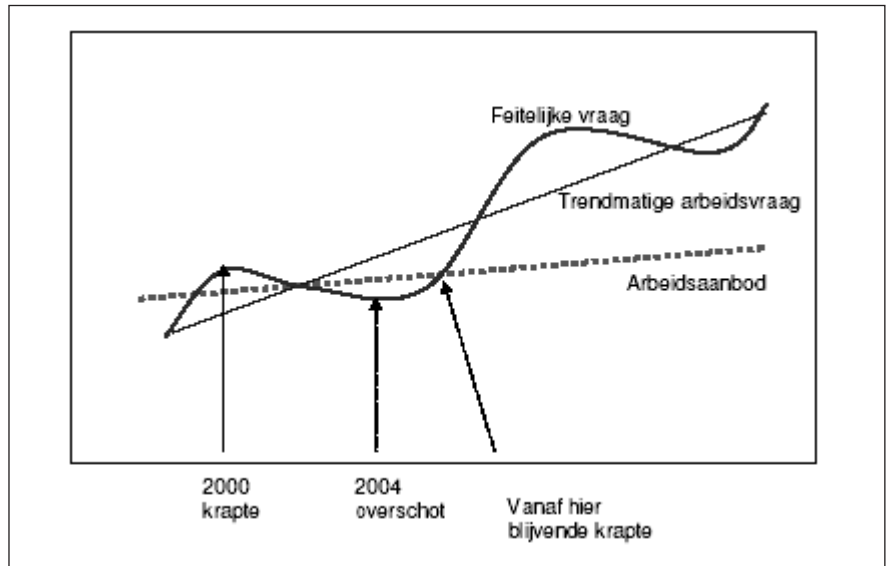
² De Nederlandsche Bank, *Kwartaalbericht juni 2004*, 'Waar komt de Nederlandse economische groei in 1998-2006 vandaan?', p. 45-56.

modelberekeningen van De Nederlandsche Bank de economie daardoor naar schatting in totaal 1,6 procentpunt extra. Toen de huizenprijstijging afvlakte, verminderden ook de bestedingen die werden gedaan op grond van vermogenstoename. Dit had toen weer een drukkend effect op de jaarlijkse consumptiegroei, waardoor de economische groei in de volgende vier jaren met 1,5 procentpunt werd geremd. Omdat de extra economische groei tussen 1998 en 2002 ook de vraag naar arbeid vergrootte, droeg de stijging van de huizenprijzen bij aan de oververhitting van de arbeidsmarkt en aan een loonspiraal. De woningmarkt kampt nog steeds met een fundamenteel probleem aan de aanbodzijde. De vraag naar extra woningen is circa 100.000 per jaar, maar er worden maar circa 50.000 woningen gebouwd. De schaarste neemt dus toe en dat verklaart waarschijnlijk, in combinatie met de lage rentestand, ook het feit dat zelfs in een neergaande economie de prijs van huizen licht is blijven stijgen.

Spanningen op de arbeidsmarkt

De arbeidsmarkt heeft zich de laatste jaren ontwikkeld tot een grote bron van conjuncturele schommelingen. Tekorten aan personeel dreven eind vorige eeuw de lonen en inflatie op. De conjunctuurgolf versterkte zich hierdoor: oververhitting in 2000, gevolgd door loonopdrijving, een afbrokkelende concurrentiepositie en een recessie in 2003. Dit had grote invloed op het financieel-economische beleid, omdat de schaarste zich vertaalde in hoge looneisen, ook aan het adres van de overheid. De arbeidsinkomensquote kwam aanzienlijk hoger te liggen dan het CPB en het toenmalige paarse kabinet (de ruilvoeteffecten bleken slecht geraamd) raamden. Ook in de toekomst blijft de arbeidsmarkt zeer belangrijk, vanwege de kans op mismatches tussen vraag en aanbod in bepaalde sectoren. Was er begin jaren negentig nog sprake van een conjuncturele schaarste; nu is het risico groot dat die schaarste structureel wordt vanwege de vergrijzing en een versmallende beroepsbevolking. Zoals gezegd is om die reden de hervormingsagenda van Balkenende vooral een arbeidsmarktagenda geweest. Regeren is immers vooruit zien. Knelpunten in de ene sector kunnen zich bovendien eenvoudig verspreiden naar andere sectoren doordat de arbeidsmobiliteit tussen sectoren steeds groter wordt. De eerste tekenen dat er weer knelpunten in sectoren ontstaan, zijn er reeds (metaal, ict, bouw, zorg, onderwijs). Het risico dat deze structureel worden, is dus groot. Eerder presenteerde het WI voor het CDA daarom al het volgende beeld³:

³ Zie *Zekerheid op maat. Van nazorg naar voorzorg in de sociale zekerheid*, Den Haag 2004, p. 27.



Arbeidsaanbod en arbeidsvraag met conjunctuurelement

Bovenstaande grafiek illustreert de relatie tussen structurele en conjunctuurele ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, gegeven de huidige loonverschillen. Wanneer de vraag naar arbeid in bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt harder groeit dan het aanbod, kan dat op den duur leiden tot structurele tekorten aan arbeidskrachten in die sectoren. In 2000, op het toppunt van de economische boom, bestond in veel sectoren gebrek aan personeel. Die krapte ebde echter snel weg toen de economie afkoelde en sloeg om in een toenemende werkloosheid. Sinds 2005 trekt de werkgelegenheid weer aan, en bijna per omgaande zijn er sectoren die aangeven dat zij moeilijk aan gekwalificeerd personeel kunnen komen. Dit kan er op duiden dat bovenstaande grafiek een indicatie geeft van mismatches op de arbeidsmarkt die ons te wachten staan.

Aandelenmarkt volatiel

De toegenomen beweeglijkheid van de beurskoersen draagt evenmin bij aan de stabiliteit van de economie. Wijzigingen in de vermogensposities van huishoudens werken rechtstreeks door in de consumptie van burgers.⁴

⁴ Interessant is in dit verband dat consumenten veel sterker reageren op een vermogensdaling dan een vermogenstoename. Een vermogensdaling heeft drie keer zo veel impact op de consumptie als een vermogenstijging. Het effect neemt bovendien toe met de leeftijd van consumenten. Zie R.P. Berben, K. Bernoth en M. Mastrogiacomio, *Households' Response to Wealth Changes. Do Gains or Losses make a Difference?* CPB Discussion Paper no. 63, 2006.

Ook pensioenfondsen investeren meer dan in het verleden in aandelen, waardoor de dekkingsgraad aan veel schommelingen onderhevig is. Deze schommelingen resulteerden de afgelopen jaren in grillige premielasten. De stijgende rendementen tot 2001 zijn benut voor premieverlagingen. Later bleek dit beleid voorbarig en moesten de premies juist weer fors omhoog. Herstelplannen waren nodig. In 2006 dalen de premies weer.

Ontwikkelingen op de aandelenmarkt werken via de pensioenpremies en indexatie van pensioenuitkeringen uiteindelijk door in de loonkosten en daarmee in de koopkracht van burgers.

Ook op de lange termijn hebben de rendementen van pensioenfondsen grote invloed op de overheidsfinanciën. Een lagere kapitaalmarktrente verlaagt het rendement van pensioenfondsen, waardoor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verslechtert. Uit berekeningen van het Centraal Planbureau blijkt dat als gevolg van een lagere inschatting van de kapitaalmarktrente het houdbare EMU-saldo in 2006 ruim 3 (!) procent hoger moet zijn dan in 2000 nog verondersteld werd.⁵

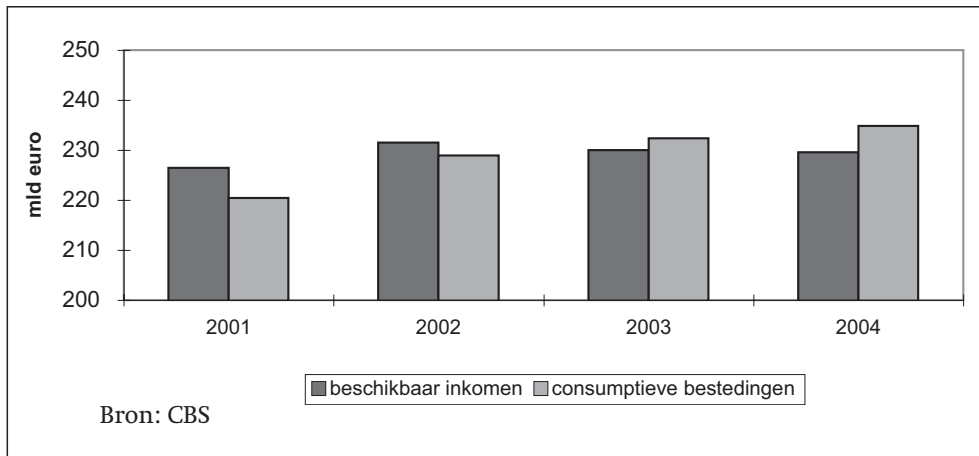
Vrije besparingen als conjunctuurdemper

Tegenover bovengenoemde ontwikkelingen die de conjuncturele trends versterken, staat dat de vrije besparingen fungeren als conjunctuurdempers. Volgens de economische theorie worden conjuncturele schommelingen opgevangen in het spaarsaldo.⁶ Een recessie leidt dan niet gelijk tot minder consumptie, maar er wordt tijdelijk minder gespaard. Op die manier werken conjuncturele veranderingen beperkt door in de groei van de economie. De consumptieve uitgaven in verhouding tot het beschikbare inkomen in de afgelopen jaren, laten dit beeld inderdaad zien. Het beschikbare inkomen daalde in 2003 en 2004, zowel relatief als absoluut. De consumptieve uitgaven stegen juist (zie grafiek op pagina 18).⁷

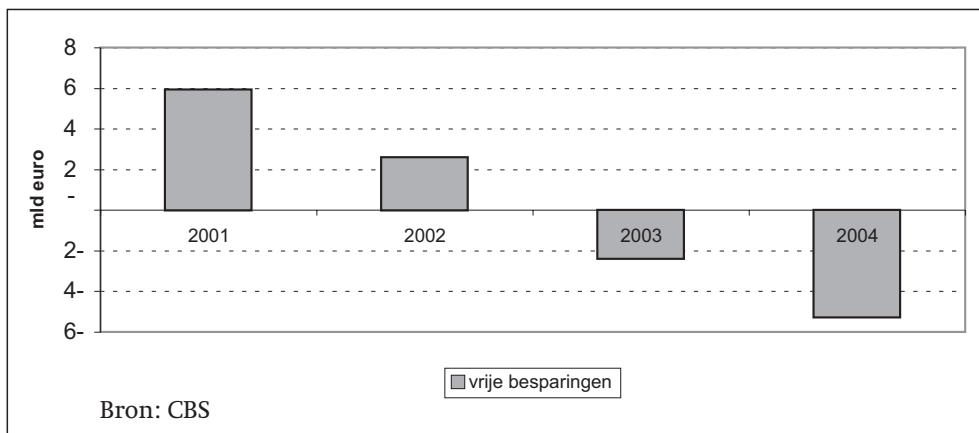
5 Zie Centraal Planbureau, *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Den Haag 2006.

6 Zo analyseert de Raad voor Economisch Adviseurs, *Voorjaarsnota 2005, Een statisch beeld in dynamische tijden*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 105, nr. 3.

7 De daling van het beschikbare inkomen wordt voornamelijk veroorzaakt door hogere pensioenpremies en oplopende werkloosheid, waardoor inkomen uit arbeid wegvalt.



Het resultaat was dat de vrije besparingen (beschikbare inkomen minus consumptieve uitgaven) afnamen en zelfs negatief zijn geworden (zie onderstaande grafiek). Huishoudens gaven de afgelopen jaren dus meer geld uit dan er binnenkwam. De vrije besparingen van huishoudens fungeerden inderdaad als conjunctuurdemper.



In dezelfde periode stegen overigens weer wel de verplichte *collectieve* besparingen via pensioenpremies⁸ en was er lastenverzwaringen van overheidswege. Burgers hebben dus via het aanspreken van hun persoonlijke spaartegoeden de lastenverzwaringen opgevangen.

8 Zie voor een uitgebreide toelichting op de ontwikkeling van de besparingen, M. Mellens, 'De spaarparadox ontrafeld', *Economisch Statistische Berichten*, 24 maart 2006, p. 124-127

2.3 Financieel-economisch beleid in de afgelopen jaren

Het gevoerde budgettaire beleid van de overheid heeft de conjuncturele richting waarin de economie zich bewoog, versterkt. Dat begon aan het eind van de vorige eeuw. Aan het einde van Paars II werden bij de Voorjaarsnota 2001 namelijk incidentele inkomstenmeevallers ingezet voor structurele uitgaven. Er werd 6,5 miljard euro aan collectieve middelen ingezet voor zorg, onderwijs en veiligheid.⁹ Bovendien werden lasten fors verlicht, terwijl de economie al behoorlijk sterk groeide. De loonopdrijving in de marktsector – aangemoedigd door de schaarste op de arbeidsmarkt en de enorme lastenverlichtingen uit die jaren – dwong de overheid om ook voor de zorg en het onderwijs geld uit te trekken. Er waren bijvoorbeeld wachtlijsten ontstaan vanwege personeelstekorten. Dit, terwijl er in de jaren ervoor al 7,5 miljard euro extra was ingezet bovenop de 7,1 miljard euro uit het regeerakkoord.¹⁰ Formeel werd de grens tussen uitgaven en inkomsten gehandhaafd. De extra uitgaven werden immers voor de helft gefinancierd uit ruilvoetmeevallers (de inflatie van de totale economie was groter dan de prijsstijging van de uitgaven van de overheid – o.a. de lonen bij de overheid waren achtergebleven) en voor de andere helft ‘gefinancierd’ door het naar voren halen van toekomstige lagere uitgaven aan rente, minder uitgaven aan sociale uitkeringen en het benutten van de uitgavenreserve, die was ingesteld voor ruilvoetmeevallers.¹¹ De uitgaven werden gedaan, terwijl men zich realiseerde dat de

9 Deze extra inkomsten kwamen bovenop de lastenverlichting. De lastenverlichting leidde er toe dat de vraag naar arbeid zo toenam dat er krapte kwam en loonopdrijving. Vervolgens werd de oververhitting nog verder gestimuleerd door de structurele uitgaven die bovenop de lastenverlichting kwamen – en die ook nodig waren om de salarissen in de collectieve sector weer in de pas te laten lopen – maar niet werden gedekt uit bezuinigingen. Ze werden gefinancierd uit (naar later bleek) conjuncturele extra inkomsten. De CDA-fractie volgde een andere lijn en presenteerde vooraf aan de voorjaarsnota een *eenmalige* investeringsimpuls van 5 miljard euro.

10 Zie Voorjaarsnota 2001, p. 2.

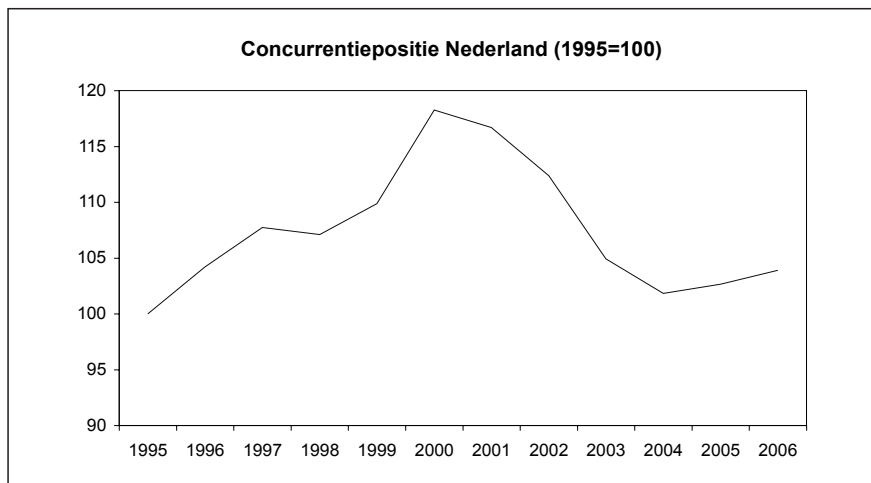
11 De titels van ingediende moties bij de Voorjaarsnota 2001 geven een aardig beeld van het economische klimaat in die tijd:

- Motie over het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden in de culturele sector;
- Motie over extra geld voor een versnelling van de realisatie van de EHS en natuur bij de stad;
- Motie over extra middelen voor het noodfonds, om te voorkomen dat inkomens onder het niveau van het sociaal minimum komen;
- Motie over het structureel extra geld vrijmaken voor het nationaal natuuroffensief;
- Motie over extra geld voor de maatschappelijke opvang;
- Motie over extra middelen voor de opvang voor zwerfjongeren.

arbeidsmarkt gespannen was en een hogere consumptie – als gevolg van lastenverlichtingen, loonstijgingen en de overwaarde in de eigen woning – inmiddels al een belangrijke motor van de economische groei vormde. In 1999 was door het WI voor het CDA al voor het scenario dat volgde gewaarschuwd: loonopdriving, concurrentieverlies met een recessie als gevolg. Een recessie die vervolgens door de kabinetten-Balkenende moest worden bestreden.

Looninflatie

De oververhitting van de economie, die mede het gevolg was van het beleid van Kok II, heeft de inflatie flink opgestuwd.¹² De gevolgen daarvan waren nog jaren later merkbaar. De inflatie daalde nadien weer langzaam, van 4,2% in 2001, naar 3,3% in 2002, 2,1% in 2003 en 1,2% in 2004. Maar de doorwerking miste haar effecten niet. De prijs van onze exportproducten is tussen 2001 en 2004 met 11,5% gestegen. Pas in 2005 en 2006 gaat hier 3,4% van af. Nog steeds is Nederland dan ten opzichte van onze belangrijkste handelspartners 8% duurder dan eind 2000. De gevolgen van het procyclische beleid van Paars II werden dus pas met vertraging zichtbaar en zorgden ervoor dat Balkenende c.s. in zwaar weer moesten beginnen.



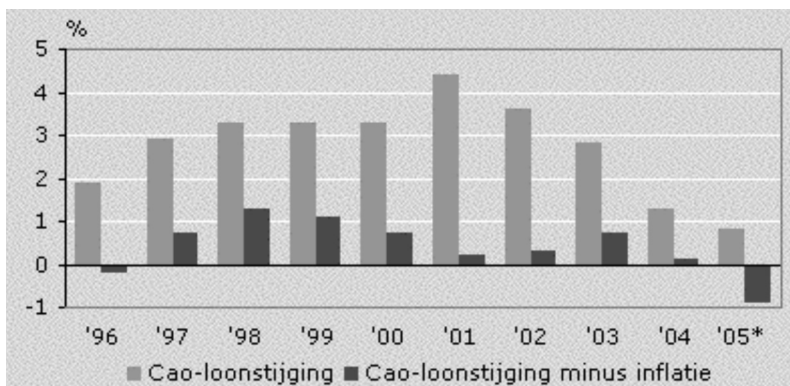
Bron: Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenningen 2007*, bijlage B1, Den Haag 2006: Arbeidskosten per eenheid in de verwerkende industrie in concurrerende landen ten opzichte van Nederland. Een stijging betekent een verbetering van de concurrentiekracht.

12 De cijfers hier zijn afkomstig uit de Nederlandsche Bank, *Kwartaalbericht Juni 2004*, 'Waar komt de Nederlandse economische groei in 1998-2006 vandaan?', 45-56.

Berekeningen van De Nederlandsche Bank laten zien dat de verslechterde prijsconcurrentie van de Nederlandse economie de groei gedrukt heeft met maar liefst 0,7 en 0,6 procent BBP in respectievelijk 2003 en 2004. De sterke prijsstijgingen hebben volgens de DNB in de jaren 2001-2004 geleid tot 140.000 werklozen extra. Deze erfenis tekende zich in volgende kabinetsperiodes af. Er is immers sprake van een tijdelijke vertraging van het effect van inflatie op de werkgelegenheid. De grafiek op pagina 20 geeft het snelle verval van de Nederlandse concurrentiepositie aan het begin van het millennium weer en illustreert de verbetering die vanaf 2004 intreedt.

Loonmatiging

De afgelopen jaren is noodgedwongen eveneens een (deels!) procyclisch beleid gevoerd. De slinger moest immers de andere kant op. De macro-economische situatie was zodanig dat het begrotingstekort immers maar beperkt anticyclisch kon toenemen. Toen het tekort boven de 3-procent dreigde te raken, en daarmee buiten de bandbreedte dreigde te komen die was vastgelegd in het Europese Groei en Stabiliteitspact, was immers een mix van bezuinigen en lastenverzwaringen nodig. Tot op zekere hoogte is het gevoerde beleid noodgedwongen het spiegelbeeld geweest van het beleid de jaren ervoor. Om de negatieve effecten van de oververhitting te beperken was loonmatiging nodig. Die is er, mede dankzij de vakbeweging, gekomen. De inflatie werd hierdoor beperkt, extra lastenverzwaringen werden voorkomen – de loonmatiging leverde voor de overheidsfinanciën aanzienlijke budgettaire ruimte op – en de economie herwon haar concurrentievermogen. Onderstaande grafiek illustreert de consequente lijn van loonmatiging die is ingezet. Vanaf 2002 nemen de loonstijgingen af. Sinds 1984 is de gemiddelde cao-loonstijging niet meer zo laag geweest.



Bron: CBS, Webmagazine, 16 januari 2006.

Hogere pensioenlasten

Daarnaast kan worden gewezen op het beleid ten aanzien van de pensioenen. Ten tijde van gedurig stijgende aandelenkoersen zijn de pensioenpremies verlaagd, omdat er genoeg geld binnen leek te komen via de beurs. Maar toen de beurskoersen vervolgens ineenklapten, ontstonden er problemen. De dekkingsgraden van pensioenfondsen bleken te laag. Bovendien werd geëist dat de tekorten op zeer korte termijn zouden worden ingelopen. Hierdoor stegen de pensioenpremies zeer sterk, voor zowel werkgever als werknemers. De loonkosten namen toe, terwijl de koopkracht daalde. Tussen 2001 en 2004 stegen de pensioenpremies met 20 miljard van 30 naar 50 miljard euro, een stijging die maar liefst gelijk is aan 4% van het BBP.¹³ Ondernemingspensioenfondsen waren eerder met hun premieaanpassingen dan bedrijfstakpensioenfondsen, zoals het ABP. De omvang van de ombuigingen van Balkenende en de invloed op de koopkracht en daarmee economie verbleekt zelfs tegen de achtergrond van de – in omvang grotere – fluctuaties van de pensioenpremies. Ook deze correctie werd dus afgedwongen door een te procyclische erfenis van rond de millenniumwisseling. De consumptie bleef hierdoor uiteindelijk achter, en daarmee ook de economische groei. Ook namen belastinginkomsten van de overheid af: er was immers een hogere aftrek van pensioenpremies.

Deze terugblik leert dat een consistent lange termijn financieel beleid absoluut gewenst is. Rekeningen kunnen wel heel gemakkelijk worden doorgeschoven naar toekomstige kabinetten en daarmee generaties. Het toezicht van DNB dient hierin – voor wat betreft de pensioenen – te voorzien.

2.4 Hervormingsbeleid Balkenende I en II

22

De kabinetten Balkenende I en II hadden dus te maken met moeilijke economische omstandigheden. Desondanks is niet nagelaten om beleid te voeren met oog op de langere termijn, waarop in de volgende paragraaf nader zal worden ingegaan. De kabinetten Balkenende hebben de gevolgen van de vergrijzing en globalisering onderkend, en daarbij ingezet op twee sporen. In de *eerste plaats* is er een beleid gevoerd dat *financiële ruimte* moet opleveren om de kosten van de vergrijzing nu en vooral straks te kunnen opvangen. Het gaat dan om het aflossen van de staatsschuld binnen een generatie om zo ruimte te creëren – vanwege minder rentelasten – voor het betalen van de extra pensioenlasten die er straks aan komen. Tegelijkertijd is het zorgstelsel in het tweede compartiment hervormd en staat een wijziging AWBZ

13 CBS, *De Nederlandse economie 2004*, Heerlen/Voorburg 2005, p. 152.

- het eerste compartiment - op stapel. Daarmee zijn voorwaarden gecreëerd voor een meer gematigde ontwikkeling van de zorgkosten.

Het *tweede spoor* dat is bewandeld, is dat van de hervormingen op de arbeidsmarkt. Door een gericht *arbeidsmarktbeleid*, waarbij de nadruk *meer komt te liggen op voorzorg dan op nazorg* en op een *breder participatie* (herijking van de WAO met zijn bijkans miljoen uitkeringen, het stoppen met het fiscaal faciliteren van VUT en prepensioen, hogere inburgeringseisen aan nieuwkomers), kunnen de risico's van loonopdriving, schaarste en (op andere deelmarkten juist weer) werkloosheid worden verminderd. Ook vergroot het participatiebeleid de concurrentiekracht van Nederland en maakt dit een evenwichter verdeling van toekomstige financiële lasten mogelijk. In dit verband is door de kabinetten-Balkenende het volgende beleid ingezet:

- een solide begrotingsbeleid waardoor tekort zodat in 2006 het EMU-saldo een klein overschot vertoont en tekort de begroting bij ongewijzigd beleid in 2011 uitkomt op een overschot van 1 procent. binnen de 3-procentnorm is gebleven en uitzicht op begrotingsevenwicht in de kabinetsperiode blijft bestaan;
- de decentralisatie bijstand naar gemeenten (Wet werk en bijstand);
- een herijking van de WAO en de WW;
- de hervormingen op het terrein van Vut, Prepensioen;
- de introductie van de levensloopregeling;
- een nulronde in de lonen, waardoor de arbeidskosten weer in de pas gekomen zijn met het buitenland en zelfs een stuk verloren terrein weer is teruggewonnen;
- de introductie inkomensafhankelijke toeslagen voor zorg, huren, kinderen¹⁴ en kinderopvang;
- de verbetering van de positie van gezinnen met middeninkomens (afschaffen lesgeld kinderen 16 en 17 jaar en kinderen gratis meeverzekerd voor ziektekosten);
- een verhoging kinderkorting en kinderopvangtoeslag;
- een herijking van het zorgstelsel, zowel nieuw verzekeringsstelsel als deregulering van het zorgaanbod;
- de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO);
- het verlagen van het tarief van de winstbelasting;
- het genereren van extra middelen voor veiligheid, onderwijs en onderzoek;
- het verminderen van administratieve lasten;
- het verminderen van het aantal rijksambtenaren en het heroverwegen van bestaande subsidies.

14 Per 2008 is het pas technisch mogelijk om de gestroomlijnde kinderkorting te vervangen door een kindertoeslag.

Geconstateerd kan worden dat de kabinetten Balkenende I en II op vele fronten aan de slag zijn gegaan en daarmee hebben voorgesorteerd op de toekomstige ontwikkelingen. Belangrijk is echter ook de vraag, hoe het beleid heeft uitgepakt op de korte termijn.

Structuur economie is versterkt

Heeft het gevoerde beleid van de kabinetten Balkenende inmiddels enig resultaat opgeleverd? Kijken we naar de situatie aan het begin van de kabinetsperiode en die van nu, dan is het antwoord ondubbelzinnig positief. Aan het begin van de kabinetsperiode stonden wel heel veel seinen op rood: de arbeidskosten waren te hoog, bedrijfswinsten stonden onder druk, de werkloosheid steeg snel en het begrotingstekort liep snel op, om over de inflatie nog maar niet te spreken. Nu, vier jaar verder, kan gesteld worden dat het economisch gezien aanzienlijk beter gaat. In de *Macro Economische Verkenning 2007* wordt gerekend met een economische groei in 2006 en 2007 van respectievelijk 3,25 en 3%. De werkloosheid daalt, de investeringen van bedrijven trekken aan, de concurrentiepositie verbetert verder en ook de koopkracht van burgers neemt toe. Eerder is al gewezen op de loonkosten en inflatie die weer onder controle zijn gebracht. In budgettair opzicht is Nederland uit de gevarezone gekomen en is het tekort weer ver verwijderd van de drieprocentnorm. De begroting is zelfs weer in evenwicht. Europees gezien zit Nederland weer ver in de voorhoede. Bovendien daalt de werkloosheid weer. De versterking van de Nederlandse economie is ook terug te zien in het opgetreden herstel van de winstquote van bedrijven tot ruim boven de 10% en in de ontwikkeling van de arbeidsinkomensquote (AIQ) die weer onder de 80% is gekomen.

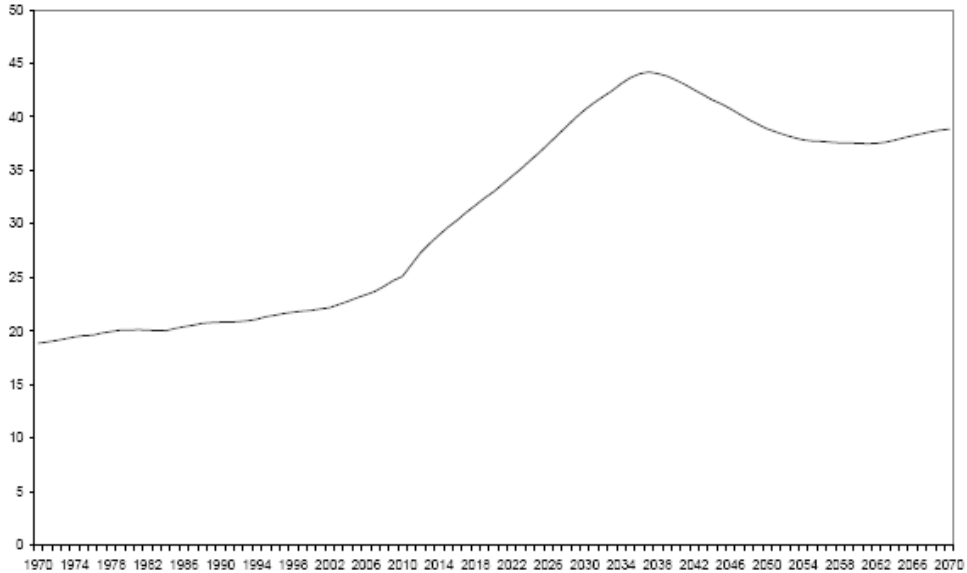
2.5 Wat staat ons verder nog te wachten?

In de voorafgaande twee paragrafen stonden de conjuncturele ontwikkelingen van de economie en het gevoerde beleid centraal. Maar welke ontwikkelingen staat Nederland verder nog te wachten, wat betreft de overheidsfinanciën?

Effecten van de vergrijzing

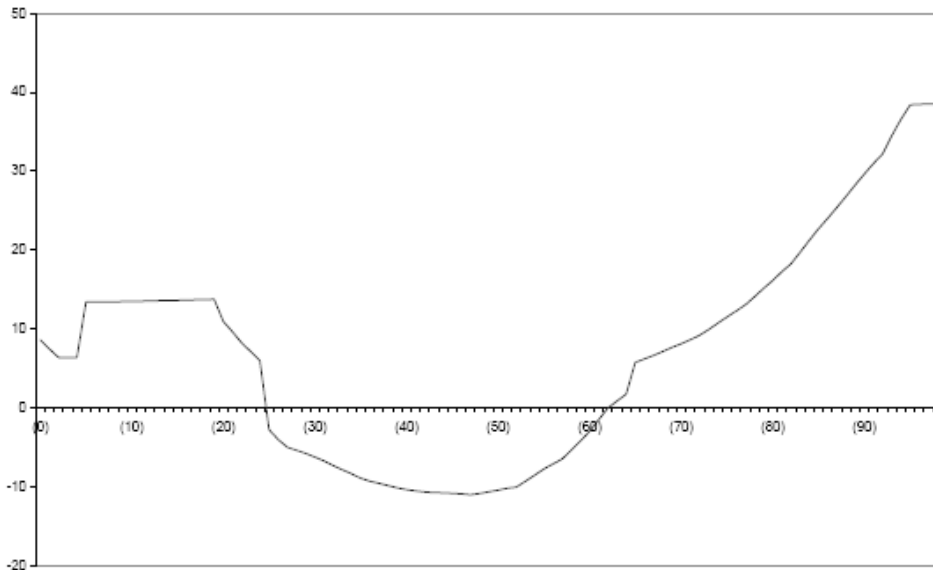
De vergrijzing zet de overheidsfinanciën de komende decennia onder druk. Structureel stijgen de uitgaven sneller dan de inkomsten. Onderstaande grafieken illustreren de invloed van de demografie op de collectieve uitgaven en inkomsten. Het netto-profijt van de overheid is (gemiddeld) tussen 25 en 65 jaar positief. Daarvoor en erna is het netto-profijt voor de burger positief. Tegen de achtergrond van een min of meer constante groene druk en oplopende grijze druk, blijkt dat de demografische situatie in 2000 optimaal was

Ontwikkeling verhouding gepensioneerden t.o.v. werkenden (grijze druk)
1970-2070



Bron: CPB. Overgenomen uit 12e Studiegroep Begrotingsruimte, *Vergrijzing en houdbaarheid*, Den Haag 2006.

Netto profijt van de overheid naar leeftijd (€1.000, 2006)



Bron: CPB. Overgenomen uit 12e Studiegroep Begrotingsruimte, *Vergrijzing en houdbaarheid*, Den Haag 2006.

voor de overheidsfinanciën en nadien jaarlijks ongunstiger wordt. Daarmee is juist in de perioden van hoogconjunctuur onder paars te weinig rekening mee gehouden. Men had zich toen beter kunnen spiegelen aan het verhaal van Jozef in Egypte. Die spaarde gedurende de zeven uitbundige ('vette') jaren juist voor de zeven 'magere' jaren.

Kwantificering van de trends van globalisering en vergrijzing, geven een beeld van de financiële impact voor burgers, bedrijven en ook voor de overheidsfinanciën:

- De uitgaven aan gezondheidszorg zullen de komende decennia stijgen. Nu bedraagt het aandeel van de collectief gefinancierde zorg in het BBP circa 9 procent. Dit percentage zal toenemen vanwege de demografische ontwikkelingen, in samenhang met de vooruitgang in de medische technologie. Het is zeker niet zo dat elke groei van de zorguitgaven ook zal leiden tot een gelijke groei van de collectieve uitgaven. Een deel van de extra zorgkosten zal immers door huishoudens zelf worden opgevangen. Enerzijds omdat sommige zorguitgaven buiten het pakket zullen kunnen blijken te vallen – onder meer omdat deze uitgaven steeds meer geaccepteerd worden als reguliere uitgaven – zoals onlangs bij de zelfzorgmedicijnen. Anderzijds omdat meer uitgegeven zal worden aan niet-noodzakelijke vormen van zorg.

Het CPB rekent met een stijging van de zorgkosten van ruim vier procentpunten tussen 2020-2040.¹⁵ Hierbij is verondersteld dat de relatieve prijs van gezondheidszorg gelijk blijft (geen Baumoleffect), de inkomenselasticiteit één is (afgezien van demografische effecten is de groei van de zorg gelijk aan BBP) en de vraag naar zorg niet sneller toeneemt door technologische progressie. Impliciet is hiermee verwerkt dat vanwege politiek beleid de zorgkosten als percentage van het BBP niet zullen stijgen (afgezien van demografie).

Het is logisch om bij de ramingen met politiek beleid rekening te houden. Vanwege de stijgende kosten van gezondheidszorg, wordt door de politiek al decennia lang gewerkt aan het beheersen van de kosten van de zorg via ombuigingen, efficiencydoelstellingen, pakketaanpassingen etc.

Verondersteld kan worden dat dit beleid wordt doorgezet. Een belangrijke reden voor de geregelde opschoningen van het pakket is bijvoorbeeld de stijgende welvaart waardoor meer zorguitgaven direct voor rekening van de burger komen. De uitgaven aan zorg in het algemeen stijgen derhalve sneller dan de zorg die collectief wordt gefinancierd.

15 Zie de CPB-studie *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, 2006, vooral p. 110 en ook pp. 51 en 67-68.

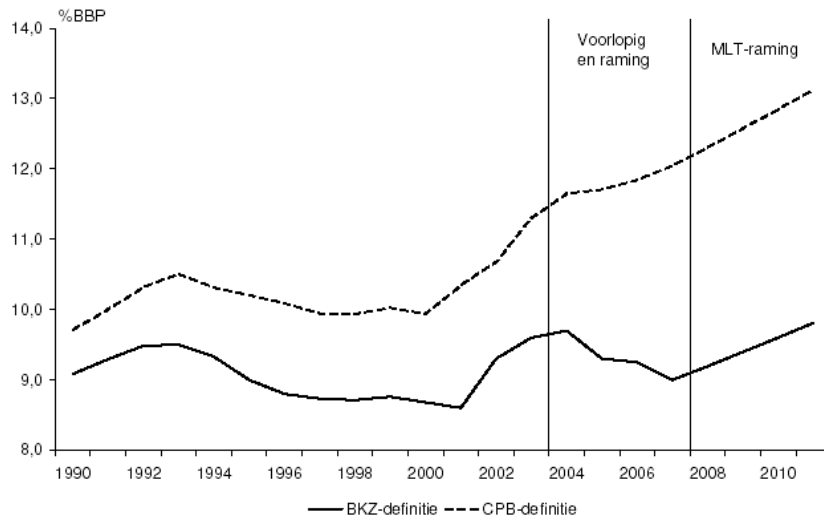
Deze veronderstelling heeft het Centraal Planbureau in de middellange termijnraming¹⁶ voor de zorgkosten weer losgelaten. Daar wordt ongewijzigd beleid zo geïnterpreteerd dat het groeipercentage gelijk is aan de groei die naar verwachting plaatsvindt wanneer er geen beleidswijziging plaats vinden.

Onderstaande grafiek illustreert het verschil . De afgelopen jaren stegen de totale zorguitgaven als percentage van het BBP fors (bovenste lijn), maar het deel van de zorg dat collectief wordt gefinancierd daalde (onderste lijn). Bij een raming van de groei in 2008-2011 gaat het Centraal Planbureau uit van het groeipercentage van de bovenste lijn. Het is dus reëel om te verwachten dat wanneer wordt doorgedaan op de ingeslagen weg van gereguleerde marktwerking, de zorgkosten op de middellange termijn minder groeien dan het bij “ongewijzigd” beleid het geval is. Een en ander blijkt ook uit de recente rapportage van de commissie-Scheepbouwer.¹⁷

16 Centraal Planbureau, *Een scenario voor de zorguitgaven 2008-2011*, Den Haag 2006.

17 Commissie Scheepbouwer, *Zorg voor innovatie! Sneller Beter - Innovatie en ICT in de curatieve zorg*, 2006.

Ontwikkeling en raming van de zorguitgaven als % van het BBP



Bron: Centraal Planbureau, *Een scenario voor de zorguitgaven 2008-2011*, Den Haag 2006.

De term ongewijzigd beleid zelf is ook voor interpretatie vatbaar. Volgens het CPB neemt in de periode 2008-2011 het volume van de zorguitgaven jaarlijks met een kwart procent van het BBP sneller toe dan het BBP zelf. De meerjarenramingen van het Ministerie van VWS komen voor de periode tot 2011 uit op een veel lagere groei van het Budgettair Kader Zorg (onderste lijn in bovenstaande grafiek), namelijk van slechts 0,2 procent in drie jaar (2008-2010), dus nog geen tiende van een procent per jaar boven de groei van het BBP.

Een andere reden waarom de ramingen van de zorg in de toekomst mee kunnen vallen, is dat de modellen weliswaar het nieuwe zorgstelsel veronderstellen, maar nog geen rekening houden met de kostenverlagende effecten van het vernieuwde zorgstelsel. Door het nieuwe zorgstelsel ontstaat er meer concurrentie en hebben zorgverzekeraars meer mogelijkheden om te bepalen hoe ze de zorg leveren. Dit zet een *continue* druk op de kosten. Om de potentiële kostenbesparingen ten volle te realiseren zijn nog aanvullende stappen nodig. Maar wanneer deze daadwerkelijk gezet worden, zal de opwaartse druk op de collectieve zorguitgaven minder zijn dan nu wordt verondersteld. Beleid blijkt dus opnieuw een belangrijke variabele bij de ontwikkeling van toekomstige collectieve zorguitgaven.

- De premies voor de AOW zijn gemaximeerd, maar als aandeel van het BBP zullen de AOW-uitgaven tussen 2006 en 2040 stijgen. Hoewel de variabelen van de AOW-uitgaven op het oog beter in te schatten lijken dan die van de zorguitgaven, is er een aanzienlijke marge tussen de verschillende

ramingen. De hoogste raming veronderstelt een stijging van vier procentpunten (van iets minder dan 5% tot iets minder dan 9 procent van het BBP).¹⁸ De laagste prognose komt tot een stijging die de helft lager is.¹⁹ De waarheid ligt waarschijnlijk ergens in het midden.²⁰ Het verschil is voornamelijk gelegen in de aanname rondom de incidentele looncomponent. Volgens de wet is de AOW gekoppeld aan de contractloonontwikkeling. Maar in de regel is deze lager dan de stijging van de gemiddelde lonen (brutolonen) door een stijgend scholings- en functieniveau. Het verschil is de incidentele looncomponent. In de berekeningen van het Centraal Planbureau wordt aangenomen de incidentele component naar nul tendeert en de AOW-uitkering meestijgt met de economische groei, waardoor die ramingen ook het hoogst uitkomen. Een incidentele component van een kwart procent heeft echter een dempende invloed van 0,7% à 0,9% BBP in 2040.²¹ Aannames zijn dus ook bij de AOW van belang. Rekening houdend met onzekerheid, zal het aandeel van de AOW daarom in 2040 ergens liggen tussen de 7 à 9 procent.

- Aan de inkomstenkant zorgen afnemende aardgasbaten voor een negatief effect op de begroting. Daarentegen nemen de belastinginkomsten in de toekomst juist toe.
- De loonkosten kunnen als gevolg van demografische ontwikkelingen en schaarste aan opgeleide werknemers onder druk komen te staan. Sterk stijgende loonkosten zijn niet uitgesloten bij schaarste op de arbeidsmarkt. In 2000 en 2001 stegen de lonen jaarlijks nominaal met meer dan 5%. Hierboven is al aangegeven tot welke vervolproblemen dat aanleiding gaf. Dit patroon kan straks zomaar structureel worden. Hier ligt een reëel potentieel probleem voor de toekomst, dat juist vaak weer wordt onderschat.

18 Zie de CPB-studie *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Den Haag 2006.

19 Zie L.S.C. van Eekelen en R. Olieman, 'Voorbij de grenzen van de premie?' in: J.B. Kuné (red.) *Leven in een ouder wordende samenleving. Generatiebewust vooruitzien in de 21e eeuw*, Den Haag 2003, pp. 85-100.

20 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Generatiebewust beleid*, Den Haag 1999.

21 Zie Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenningen 1997*, p. 113. Dit komt overeen met het verschil tussen de studie van de WRR uit 1999 die in haar berekeningen uitkwam op een aandeel van de AOW in het BBP van 8,3%, terwijl het CPB in *Ageing in the Netherlands* uitkwam op 9,0%. De berekeningen van het CPB zijn in de loop der tijd wel consistent. In 1997 raamde het CPB – uitgaande van een incidentele component van 0,25% – de AOW-uitgaven in 2040 op 8,1%. Samen met 0,9% is dat de 9% die men nu bijna tien jaar later ook raamt.

Bij bovenstaande cijfers passen dus twee kanttekeningen. In de eerste plaats gaan de cijfers, zoals aangegeven, uit van per definitie kwetsbare veronderstellingen. Zo zal een hoger dan verwachte gemiddelde levensduur de overheidsuitgaven flink opstuwten vanwege hogere AOW-premies en zorguitgaven. Een lagere dan veronderstelde groei van de participatiegraad leidt op haar beurt tot aanzienlijk lagere belastinginkomsten. Voorspellingen hebben daarom een sterk voorlopig karakter.

Om zicht te krijgen op de totale benodigde financiële inspanningen heeft het Centraal Planbureau in *Ageing and the sustainability of Dutch Public Finances*²² becijferd wat er gebeurt met het EMU-saldo wanneer het huidige beleid ongewijzigd wordt doorgezet. Uiteraard is dit geen waarschijnlijk scenario, maar het maakt duidelijk wat de invloed is van demografische ontwikkelingen en van de participatiegraad op de overheidsfinanciën. Ook is uitgerekend welk EMU-saldo nodig in 2007 om de lasten en lusten voor alle generaties gelijk te laten zijn. Het structurele saldo moet daarvoor uitkomen op drie procent, wat fors meer is dan de ruim één procent waarvan in 2000 nog werd uitgegaan.²³ Een structureel saldo van drie procent komt overeen met een robuust primair saldo van twee procent.²⁴ Om dit te bereiken is een verbetering van het EMU-saldo nodig in de periode 2008-2011 van anderhalf procent.

In deze berekening is rekening gehouden met het recent gevoerde beleid van het kabinet Balkenende. Zo komen de uitgaven voor arbeidsongeschiktheid in de recente projecties aanzienlijk lager uit dan aan het begin van het millennium werd geraamd – geen stijging maar een daling van de uitgaven in de toekomst.²⁵ Dat onderstreept maar weer eens het belang van de her-

22 Dit is een update van de CPB-studie , *Ageing in the Netherlands*, uit 2000.

23 Het verschil met vijf jaar geleden wordt grotendeels verklaard uit de lagere rendementen van pensioenfondsen vanwege de lagere rente (3,25%), de lager ingeschatte participatie (1,25%), technische mutatie vanwege het nieuwe zorgstelsel (0,5%) en gestegen olieprijs (0,5%). Daar staat echter een omvangrijke positieve verandering tegenover als gevolg van de aanpassingen in de WAO (-3,0%).

24 Het robuuste primaire EMU-saldo is het EMU-saldo min rentelasten (primair saldo) verminderd met rente- en dividendontvangsten en met de gasbaten. Een structureel saldo van drie procent, betekent dat het robuuste saldo op twee procent moest uitkomen.

25 Het effect van de hervormingen rond Vut, prepensioen en levensloop op de participatie van ouderen worden door het Centraal Planbureau uiterst terughoudend ingeschat. Een hogere stijging dan in de scenario's verondersteld wordt, lijkt waarschijnlijk.

vormingen die zijn ingezet!²⁶ Het doorzetten van die hervormingen kan in belangrijke mate bijdragen aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Een vermindering van de stijging van de zorgkosten met een half procent per jaar, leidt tot een verlaging van het hierboven genoemde benodigde EMU-saldo met 2,3%. Inzetten op innovatie in de gezondheidszorg en het verbeteren van de werking van het zorgstelsel, is dus een uiterst wezenlijk onderdeel van een beleid dat is gericht op solide overheidsfinanciën in de toekomst.

Minder precies te kwantificeren, maar niet minder reëel, is het risico van een stijging van de sociale lasten. Ook zijn er de kosten die voortvloeien uit de noodzakelijke investeringen in menselijk kapitaal. Te wijzen valt op:

- het risico van meer aanspraken op de WW en op de bijstand, als gevolg van het wegtrekken van werk; met als motor de globalisering van de economie;
- de eerder genoemde mogelijke mismatch op de arbeidsmarkt, met een tekort aan hoger en een overschot aan minder geschoolden: massawerkloosheid en personeelstekorten gaan dan hand in hand, met als gevolg zowel hoge lonen als hoge premies;
- de scholingkosten: deze zullen toenemen in het initiële onderwijs, vanwege de noodzaak tot het verhogen van het algehele scholingsniveau. In het postinitiële onderwijs nemen kosten toe om kennis op peil te houden en om achterstanden van bijvoorbeeld nieuwkomers in te halen.

Alleen door op tijd voor te sorteren, kunnen veel van de bovengenoemde ontwikkelingen worden ondervangen. Zoals aangegeven, zijn er al belangrijke maatregelen genomen om de structurele uitgangspositie van Nederland te verbeteren. Uit de nieuwe doorrekeningen van het Centraal Planbureau aangaande de impact van de vergrijzing op de overheidsfinanciën wordt het effect van die maatregelen ook duidelijk. Daaruit blijkt ook dat het enkel inzetten op het volledig aflossen van de staatsschuld onvoldoende is; zonder hervormingen is het uiterst moeilijk om de overheidsfinanciën in de hand te houden. Het doorzetten van ingezette hervormingen op de arbeidsmarkt en van de gezondheidszorg is van groot belang. De volgende hoofdstukken gaan in op de vervolgvragen.

²⁶ Zie voor een Europese vergelijking het rapport van de Europese Commissie, *Report by the Economic Policy Committee and the European Commission on the impact of Ageing populations on public spending*, February 2006. Nederland heeft in vergelijking met andere Europese landen een iets zwaarder vergrijzingsprobleem.

2.6 Strategische variabelen

Hoe moeten deze actuele en toekomstige ontwikkelingen van globalisering en vergrijzing tegemoet worden getreden? Aan het begin van dit hoofdstuk is erop gewezen dat het gewenst is dat de overheid zekerheid en stabiliteit biedt. Zo moeten de overheidsfinanciën bestand zijn tegen de komende vergrijzingsgolf en zo mogen de lasten niet worden doorgeschoven naar volgende generaties. Logisch gezien heeft een kabinet dat zich geconfronteerd ziet met stijgende kosten vier opties om de druk op de begroting als gevolg van de vergrijzing op te vangen. Men kan kiezen voor:

1. het accepteren van een hogere staatsschuld;
2. het verzwaren van de lasten;
3. het verminderen van uitgaven en
4. het stimuleren van de arbeidsdeelname.

Afgelopen jaren zijn alle vier de strategieën benut. De staatsschuld is – aanvankelijk althans – verder opgelopen, de lasten zijn op onderdelen verzwwaard. Ook is er gesneden in de uitgaven en zijn er maatregelen genomen om de arbeidsparticipatie op langere termijn te verhogen.

Hierboven is aangegeven dat deze mix ook noodzakelijk was om een evenwichtig beleid te kunnen voeren: een beleid dat met bezuinigingen de economische kracht niet nog verder nodeloos verzwakte, maar aan de andere kant het tekort ook niet zo ver liet oplopen dat de grenzen van wat Europees gezien kon, werden overschreden en – erger – het begrotingsevenwicht te ver uit het vizier zou verdwijnen.

Voor de langere termijn zijn alleen de laatste twee opties wenselijk. De eerste optie, het (structureel) laten oplopen van de staatsschuld is voor de komende twintig jaar geen houdbare strategie, omdat de rentelasten dan toenemen en de stijgende staatsschuld op den duur zo aan vaart kan winnen, dat er vanaf een bepaald moment geen houden meer aan is. Ook wanneer de staatsschuld als percentage van het BBP gelijk wordt gehouden, en er dus niet hoeft te worden afgelost, blijft de druk op de rijksbegroting aanwezig. In de loop van de tijd zullen de uitgaven (vanwege de vergrijzing) immers steeds meer de neiging krijgen om harder toe te nemen dan de inkomsten.

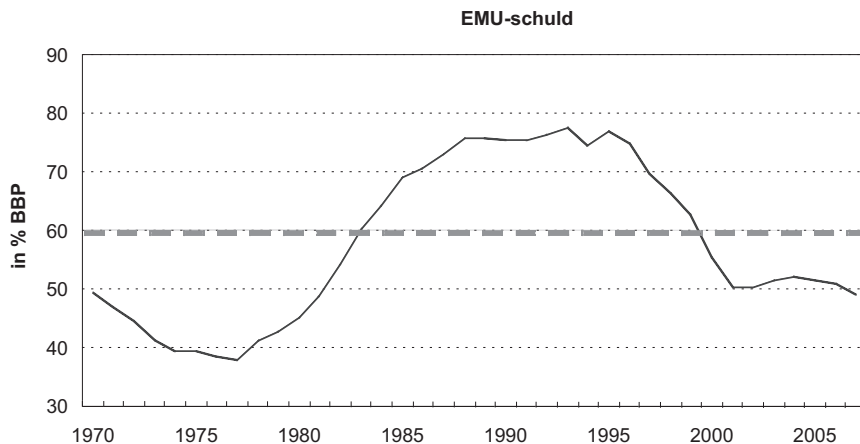
Ten opzichte van degenen die een structureel hoger tekort niet erg vinden, geldt bovendien dat het voordeel van een hoger tekort slechts *een eenmalig* gegeven is; het geld kan immers maar een keer structureel worden uitgegeven, waarna de ingeboekte uitgavenpost jaarlijks terugkeert op de begroting:

als reguliere kostenpost derhalve. Het is dus een misvatting om te menen dat een hoger tekort jaarlijks tot extra structurele financiële ruimte leidt.

De tweede optie – het verzwaren van de lasten om zo de uitgaven te kunnen financieren – heeft als belangrijke nadeel dat het verstorend werkt op de economie en daardoor de financieringsproblemen niet oplost, maar slechts verergerd. Het verminderen van de collectieve uitgaven of efficiënter inzetten van de collectieve middelen – optie drie – zal daarom onvermijdelijk aan bod komen, welk kabinet ook zal regeren. De vierde mogelijkheid, een hogere arbeidsdeelname in uren waardoor de belasting- en premie-inkomsten toenemen, kan de overheid wel stimuleren. Ook dat zal een belangrijke opgave voor het komende kabinet zijn.

2.6.1 Staatsschuld onder norm Groei- en Stabiliteitspact

De afgelopen paar jaren is de EMU-schuld als percentage van het BBP behoorlijk stabiel gebleven. De EMU-schuld zal naar verwachting in 2007 uitgekomen op circa 49,5 procent van het BBP, ruim onder de 60-procentnorm van het Groei- en Stabiliteitspact derhalve.



Bron: Centraal Planbureau.

Het streven naar een overschot op de begroting impliceert een vermindering van de staatsschuld. Het aflossen van de staatsschuld is geen doel in zichzelf. Vermindering van de schuld is wenselijk omdat het de buffers vergroot om de kosten van de vergrijzing op te vangen. Die buffers ontstaan enerzijds door lagere rentelasten (waardoor geld voor andere doelen beschikbaar komt) en anderzijds omdat de schuld – voor zover althans eerst voldoende gereserveerd is – te zijner tijd weer mag oplopen, zonder dat deze onbe-

heersbaar wordt. Schuldvermindering creëert dus de ruimte om later meer te lenen en de teugels wat te kunnen laten vieren als dat vanwege de onvermijdelijke uitgavenpatronen echt nodig is.

Ook is schuldreductie belangrijk om de overheidsfinanciën minder kwetsbaar te maken voor rentestijgingen. De lange rente is momenteel extreem laag, maar dit kan in de toekomst veranderen. Een stijging van de rente met 2% bijvoorbeeld betekent een extra uitgavenstijging van 4,5 miljard euro: bijna een vol procent van het BBP. Het renterisico wordt door het verlagen van de staatsschuld gereduceerd. Het is in die zin een robuuste manier om zekerheid te bieden.

Vergrijzingspiek

Wanneer wordt nagelaten om de schuld af te bouwen, dan worden de lasten en de renterisico's – die onmiskenbaar te verwachten zijn – doorgeschoven naar de volgende generaties. De staatsschuld moet dus in het perspectief van de verhoudingen tussen generaties worden geplaatst. Uiteraard vergt een dergelijke benaderingswijze een lange tijdshorizon. Wie voor later wil zorgen, moet nu een (door)start maken. Anders worden de lasten te hoog. Om de gedachten te bepalen: het gaat om de lasten die kinderen die vandaag worden geboren zullen moeten dragen vanaf het moment dat zij deel gaan uitmaken van de toekomstige beroepsbevolking tot aan het moment dat zij met pensioen gaan.

De vergrijzingspiek ligt namelijk tussen 2025 en 2050. Eerst piekt de AOW, omdat het aantal 65-plussers tussen 2035 en 2040 het meest omvangrijk is. De zorgkosten pieken circa 15 jaar later, omdat de piek van de zorgconsumptie op hogere leeftijd ligt. Door de kosten van deze beide te spreiden in de tijd en enigermate naar voren te halen, kunnen de lasten gelijkmatiger over de generaties worden gespreid. Als de periode 2000-2025 benut wordt voor schuldreductie is er in de periode na 2025 geen financieringsprobleem. De lasten voor de periode 2025-2050, – vanwege zorg- en pensioenpremies – kunnen dan beperkt blijven.

Aanpassing Groei- en Stabiliteitspact

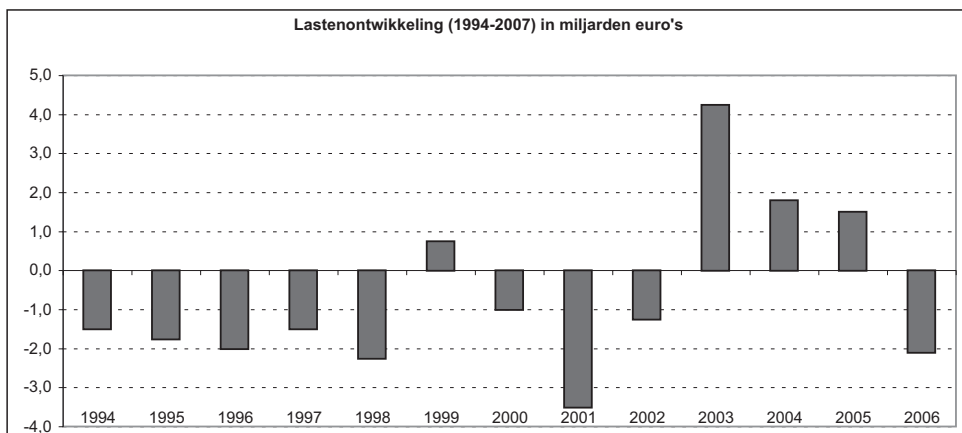
Begin 2005 is het Groei- en Stabiliteitspact aangepast.²⁷ De 3-procentnorm is gehandhaafd, maar de doelstellingen voor het EMU-saldo en de eisen om de doelstellingen te halen, zijn versoepeld. Voor landen met een hoge groei en lage schuld is een structureel begrotingstekort van maximaal een procent toegestaan. Voor landen met een lage groei en hoge schuld geldt een middel-

27 Zie voor de inhoud van de wijzigingen, Raad ECOFIN, *Improving the implementation of the Stability and Growth Pact*, Brussel maart 2005.

lange-termijn-doelstelling van minimaal begrotingsevenwicht. Lidstaten die hun middellange-termijn-doelstelling nog niet hebben bereikt, dienen jaarlijks hun structurele saldo met een half procent te verbeteren. In goede tijden, wanneer de groei boventrendmatig is, kan die verbetering wat meer zijn, in slechte tijden wat minder.

2.6.2 Lastendruk voor bedrijven en gezinnen stabiliseert

Onderstaande grafiek geeft de ontwikkeling van de lastendruk weer over een langere periode. (waarbij een negatief saldo staat voor een lastenverlichting).²⁸ In de periode 1994-1998 (Paars I) werden voornamelijk de lasten voor bedrijven verlicht. In de periode 1998-2002 (Paars II) lag de nadruk op lastenverlichting voor gezinnen, met 2001 als uitschieter in relatie tot het belastingplan 2001. Ook werden in die periode extra inkomsten benut voor extra uitgaven. Ten gevolge van dat beleid vond in 2003 en 2004 noodgedwongen een lastenverzwaring voor huishoudens van 6 miljard plaats, die overigens even groot was als de (te!) omvangrijke lastenverlichting in de drie jaren daaraan voorafgaand (2000-2002). In 2006 dalen de lasten voor huishoudens als gevolg van de invoering van het nieuwe zorgstel, en komt aan de lastenstijging weer een einde.



Bron: Centraal Planbureau.

Een verdere toename van de collectieve lasten is niet gewenst, met name niet ten laste van de factor arbeid. Dit vanwege het versturende effect op de economie en de negatieve gevolgen voor de koopkracht van burgers. Een verhoging van de belasting op arbeid heeft niet alleen effecten op de koop-

²⁸ De zorgtoeslag, die in 2006 is ingevoerd, is hierin niet meegenomen, vanwege de systematiek die het Centraal Planbureau hanteert.

kracht, maar ontmoedigt ook het arbeidsaanbod. Dit is nadelig voor de kwantiteit van het arbeidsaanbod, en ook voor de kwaliteit. Een hoog tarief maakt arbeid duur ten opzichte van vrije tijd en informele arbeid. Specialisatie van werkzaamheden wordt hierdoor geremd. Gesteld voor de afweging of men arbeid in en om het huis zelf zal verrichten of deze uitbesteedt en de uitgespaarde tijd benut om betaald te werken, zal men de kosten van uitbesteding afwegen tegen de baten van betaald werken. Belastingen werken hier verstorend: de ingekochte arbeid wordt duurder, en de baten van betaalde arbeid worden lager. De voordelen van specialisatie (als gevolg van coöperatieve voordelen: ieder doet wat hij of zij relatief het beste kan) worden zo minder benut, hetgeen de groei van de productiviteit remt. Ook de werkgelegenheid lijdt onder hoge marginale tarieven. Dit geldt met name voor de dienstverlening (kinderopvang, bouw, horeca), omdat daar de afweging tussen zelf produceren of uitbesteden een grote rol speelt.²⁹ Tot slot zijn hoge lasten (op arbeid en op winst) ook nadelig voor de concurrentiepositie van Nederland.

2.6.3 Collectieve uitgaven niet ver boven de 40 procent

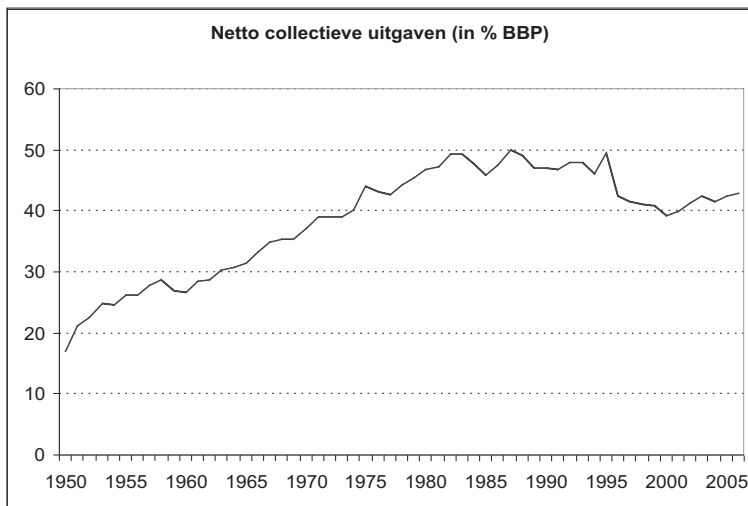
De collectieve uitgaven bedroegen de laatste tien jaar iets meer dan 40 procent van het BBP.³⁰ De laatste jaren laten een iets stijgende collectieve uitgavenquote zien. Het ongunstige noemereffect speelt hierbij een rol: het nationale inkomen nam nauwelijks toe. Bij een aantrekkende economie kan deze stijging van de collectieve uitgavenquote daarom weer snel omslaan. Bovendien zijn er blijvend lagere kosten van sociale voorzieningen dankzij de hervormingen van de afgelopen jaren. Een stijging van de collectieve uitgaven is onwenselijk omdat dit al snel leidt tot een verhoging van de lasten of een verslechtering van het EMU-saldo. Zoals eerder gezegd: gevoeligheidsanalyses van de overheidsfinanciën in de toekomst³¹ laten zien dat ook een lagere groeivoet van de uitgaven aan gezondheidszorg – met een half procent – het ‘houdbare’ begrotingssaldo (dat 3 procent zou moeten zijn) met 2,2 procentpunt verlaagt! Dit effect is aanzienlijk groter, zij dat het minder eenvoudig te realiseren is, dan bijvoorbeeld een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd tot 67 jaar, wat een verbetering met 0,8 procentpunt

29 Zie ook Raad voor Economisch Adviseurs, *De Noodzaak voor grondslagverbreding in het Nederlandse belastingstelsel*, Advies 2005/3, 2005.

30 De daling in 1995 hangt samen met een herziening van de statistieken door het CBS.

31 Zie de eerder genoemde CPB-studie *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, 2006

oplevert. Innovatie in de gezondheidszorg die leidt tot lagere kosten is dus zeer effectief voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De nieuwe zorgverzekeringswet en de Wet maatschappelijke ontwikkeling beogen juist dit uit te lokken en te bewerken!



Bron: Centraal Planbureau, *De Nederlandse collectieve uitgaven in historisch perspectief*, Den Haag 2006.

2.6.4 Verdere stimulering arbeidsdeelname

Een hogere arbeidsdeelname vergroot de inkomsten van de overheid en verbreedt de financiële basis van de collectieve voorzieningen: als meer mensen de kosten betalen, wordt de prijs per persoon minder. Bovendien: de belasting- en premieopbrengsten nemen toe, en de sociale lasten dalen wanneer minder mensen een uitkering ontvangen. Dat verlaagt vervolgens de loonkosten terwijl dit het arbeidsaanbod stimuleert. Tevens zal minder beroep worden gedaan op inkomensafhankelijke regelingen bij een hogere participatie (ook na 65 jaar vanwege een hoger pensioen). Om deze redenen zal de komende jaren met name verder moeten worden gegaan met het stimuleren van arbeidsparticipatie. Daarbij gaat het enerzijds om belemmeringen weg te nemen om betaald te werken en anderzijds om het verder stimuleren van bepaalde groepen.

In het volgende hoofdstuk wordt op het verder verhogen van de arbeidsparticipatie ingegaan en zal het belang van een goed functionerende arbeidsmarkt in een breder perspectief – breder dan alleen het financiële – worden geplaatst.

2.7 Samenvatting

In dit hoofdstuk stond het financieel-economische beleid van de overheid centraal.

Uitgangspunt is dat de overheid een betrouwbaar solide financieel beleid moet blijven voeren, om zo zekerheid te bieden. De overheid creëert randvoorwaarden voor een goed werkende economie. De burger moet er van op aan kunnen dat de overheid haar eigen taken goed uitvoert.

De Nederlandse economie kent sinds het einde van de vorige eeuw nogal forse conjuncturele uitslagen, die samenhangen met de beweeglijkheid op de huizen-, aandelen- en arbeidsmarkt. De huizenprijzen stegen naar recordhoogte. Tekorten aan personeel dreven eind vorige eeuw de lonen en inflatie op. Inzakkende aandelenkoersen en een lage rente zetten de rendementen van pensioenfondsen onder druk met noodzakelijk premiestijgingen als resultaat.

De vrije besparingen fungeerden de afgelopen jaren als conjunctuurdempers. Hoewel de collectieve besparingen stegen (vooral door hogere pensioenpremies) en de koopkracht van huishoudens daalde (mede door lastenverzwaringen), bleef het negatieve effect op de conjunctuur echter beperkt doordat huishoudens meer uitgaven dan er binnenkwam, en hun persoonlijke spaartegoeden aanspraken.

Het gevoerde budgettaire beleid van de overheid heeft de conjuncturele richting waarin de economie zich bewoog, versterkt. Dat begon aan het eind van de vorige eeuw, onder Paars II. Extra uitgaven werden gedaan, terwijl men zich realiseerde dat de arbeidsmarkt gespannen was en een hogere consumptie – als gevolg van lastenverlichtingen, loonstijgingen en de overwaarde in de eigen woning – inmiddels al een belangrijke motor van de economische groei vormde. Oververhitting van de economie, looninflatie en daardoor een verslechtering van de concurrentiepositie waren het gevolg.

De afgelopen jaren is onder Balkenende I en II noodgedwongen eveneens een (deels!) procyclisch beleid gevoerd. Het begrotingstekort kon slechts beperkt anticyclisch toenemen, omdat het tekort al snel boven de 3-procentgrens dreigde te raken. Een mix van bezuinigen en lastenverzwaringen was nodig. Door een aanvullend beleid van loonmatiging kon het tij worden gekeerd.

Het beleid is langs *twee sporen* gevoerd. Enerzijds is beleid gevoerd dat *financiële ruimte* moest opleveren om de kosten van de vergrijzing te kunnen

opvangen. Anderzijds waren de *hervormingen* gericht op de *arbeidsmarkt*. Door meer nadruk op voorzorg dan op nazorg en op een bredere participatie (minder mensen arbeidsongeschikt, minder bijstandsuitkeringen dankzij de Wet werk en bijstand, geen fiscale bonus meer op Vut en prepensioen en betere inburgeringstrajecten), zijn de risico's van loonopdriving, schaarste en (op andere deelmarkten juist weer) werkloosheid verminderd. Ook vergroot het participatiebeleid de concurrentiekracht van Nederland en maakt zij het over meer schouders verdelen van toekomstige financiële lasten mogelijk.

Het beleid van de kabinetten Balkenende – waarvoor eind jaren negentig en begin 2000 mede vanuit het CDA de basis is gelegd – is succesvol geweest. Aan het begin van de kabinetsperiode stonden wel heel veel seinen op rood: de arbeidskosten waren te hoog, bedrijfswinsten stonden onder druk, de werkloosheid steeg snel, het begrotingstekort liep snel op, om over de inflatie nog maar niet te spreken. Nu, vier jaar verder, kan gesteld worden dat het economisch gezien aanzienlijk beter gaat. De economie groeit de komende jaren met 3%, de werkloosheid daalt, de investeringen van bedrijven trekken aan, de concurrentiepositie verbetert verder en ook de koopkracht van burgers neemt toe.

In de toekomst zullen de gevolgen van de vergrijzing zich duidelijker aandienen. De pensioen- en zorguitgaven zullen substantieel sneller toenemen dan de premie- en belastinginkomsten.

Logisch gezien zijn er vier opties om de druk op de begroting als gevolg van de vergrijzing op te vangen. Men kan kiezen voor:

1. het accepteren van een hogere staatsschuld;
2. het verzwaren van de lasten;
3. het verminderen van uitgaven en
4. het stimuleren van de arbeidsdeelname.

Voor de langere termijn zijn alleen de laatste twee opties wenselijk. Het laten oplopen van de schuld is niet houdbaar vanwege almaar toenemende rentelasten. Lastenverzwaring heeft als belangrijke nadeel dat het verstorend werkt op de economie en daardoor de arbeidsmarkt- en financieringsproblemen niet oplost, maar slechts verergert.

Een verdere vermindering van de collectieve uitgaven en een efficiëntere aanwending is wenselijk omdat dit een lastenstijging voorkomt en bijdraagt aan een houdbaar EMU-saldo. Innovatie in de gezondheidszorg en het verbeteren van de werking van het zorgstelsel is om diezelfde reden van groot

belang. Daarnaast is ook het verder gaan met het stimuleren van de arbeidsdeelname wenselijk. Een hogere arbeidsdeelname vergroot de overheidsinkomsten en leidt tot lagere sociale lasten, omdat minder mensen een uitkering ontvangen. Dat verlaagt vervolgens de loonkosten en stimuleert het arbeidsaanbod. Om deze redenen zal ook de komende jaren verder moeten worden gegaan met het stimuleren van arbeidsparticipatie.

3 Dynamisering van de arbeids- markt

Het vorige hoofdstuk ging over het financieel-economische beleid van de overheid. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de arbeidsmarkt. Vanwege de vergrijzing worden de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in toenemende mate belangrijk voor onze economie, voor de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat en voor de overheidsfinanciën. Een goed functionerende arbeidsmarkt verschaft mensen werkzekerheid, houvast en ruimte voor persoonlijke ontplooiing. Zij genereert ook extra belastinginkomsten, waarmee ruimte wordt gecreëerd om de begroting eerder op orde te brengen en toe te werken naar een overschot. Bij de sociale fondsen kunnen besparingen op uitkeringen en extra premie-inkomsten leiden tot lagere premies voor zowel werkgevers als werknemers. Dat biedt ruimte voor meer koopkracht en voor investeringen en daarmee werkgelegenheid.

Behalve de financiële kant, is de arbeidsmarkt van groot belang vanwege de beschikbaarheid van menselijk kapitaal. Zijn er voldoende geschoolde mensen? Neemt de arbeidsparticipatie voldoende toe? Is het aanbod van hoger en lager opgeleiden in overeenstemming met de vraag?³² Wanneer er onvoldoende geschoolde mensen beschikbaar zijn, verslechtert dat het vestigingsklimaat en de productiviteitsgroei. Daarbij gaat het niet om economische abstracties, maar simpelweg om de vraag of leraren nog wel voldoende kwalificaties hebben, of er wel voldoende verpleegkundigen en artsen zijn, of bedrijven nog wel voldoende IT-specialisten hebben. Bovendien loopt ons land bij gebrek aan goed en voldoende opgeleide mensen het risico dat hun inkomens te veel uit de pas gaan lopen met de inkomsten van de minder goed geschoolden, met meer maatschappelijke ongelijkheid als resultaat. In de collectieve sector hebben knelpunten in de arbeidsvoorziening ook sociale repercussies, zoals wachtlijsten in de zorg en uitval van lessen op scholen.

Wat betreft de arbeidsmarkt zijn op drie fronten aanpassingen nodig.

- Het loongebouw. Het is gebruikelijk dat de lonen van mensen met het vorderen van de jaren toenemen. In een periode waarin mensen een baan

32 De antwoorden hebben een enorme impact op onze economie. Een impact die door het WI voor het CDA al in 1999 is geschetst, inclusief de waarschuwing dat oververhitting van de arbeidsmarkt tot een recessie zouden kunnen leiden (evenals dat begin jaren zeventig een rol speelde). Met die waarschuwingen is toen niets gedaan. Het WI stelde toen al dat de overspannen arbeidsmarkt die zich toen voordeed gevolg was van een bubbel in de economie, aangemoedigd door de lastenverlichting, de huizenschaarste en de beurseuforie, maar dat die arbeidsmarkt structureel kwetsbaar zou worden als de ontgroening intreedt: de komende decennia dus. Risico's van looninflatie, het uitwijken van werk naar het buitenland, de mismatch tussen vraag en aanbod van werk gaan zich dan structureel voordoen.

voor het leven hadden en de lange werkervaring en ambachtelijkheid hen een voorsprong gaf, lag die loonontwikkeling ook voor de hand. Maar in veel sectoren van de economie telt dat minder. De beroepsvaardigheden die nodig zijn, veranderen snel. De arbeidsproductiviteit van oudere werknemers loopt niet altijd meer in de pas met hun loonkosten. Daarom moet flink in hun talenten worden geïnvesteerd. De forse ontslagbescherming geeft aan de ene kant het gevoel van veiligheid, maar aan de andere kant kan zij mensen ook enorm insluiten omdat de opgebouwde bescherming wegvalt bij wisseling van baan. Het werk kan als een fuik gaan fungeren als niet wordt geïnvesteerd in de talenten van mensen en als men het gevoel krijgt niet meer aan de maatstaven van het werk te kunnen voldoen. Werkgevers zullen vervolgens minder genegen zijn om oudere en duurder mensen aan te nemen. Tot investeringen in termen van scholing zal men minder snel overgaan als het voor de hand ligt dat de oudere werknemer al vroeg zal pensioneren. De kansen op de arbeidsmarkt nemen dan af. Het vasthouden aan 'de huidige baan' lijkt zekerheid te bieden, maar die zekerheid is vaak toch heel broos, vooral als niet in menselijk talent wordt geïnvesteerd. Ook is er nog steeds weinig ruimte voor demotie;

- Het scholingsgebouw. Een onderwijsbestel dat zich meer richt op scholing van volwassenen (met name in termen van beroepsonderwijs) en een arbeidsrelatie die zich richt op persoonsgebonden scholingsbudgetten als onderdeel van de CAO's, in samenhang met de introductie van leerrechten, kunnen ervoor zorgen dat het onderwijsstelsel beter gaat aansluiten bij de vraag naar scholing. De postinitiële scholing en vooral de scholing van ongekwalificeerde nieuwkomers schiet nog te kort. In het verlengde van het inburgeringbeleid en van de door de CDA-fractie in de Tweede Kamer bepleite verlengde leerplicht verdient het aanbeveling om de leerplicht gaandeweg te koppelen aan het bereiken van een vorm van een beroepskwalificatie in plaats van aan de leeftijd. Dit geldt in beginsel voor iedereen (tijdens de overgangperiode natuurlijk tot aan een nader te bepalen leeftijd).³³
- De sociale zekerheid. Er is een nog verdere omslag van nazorg naar voorzorg nodig, gekoppeld aan een stevig arbeidsbemiddelingsbeleid dat mensen die werkloos worden en niet zelf de weg naar een betaalde baan vinden, maximaal en met veel inzet bijstaat bij het zoeken naar werk. Ook zijn meer mogelijkheden en prikkels tot tijdige scholing en verlof wenselijk, zodat werkzekerheid meer in het bereik komt.

³³ Zie ook *NRC Handelsblad van 23 februari 2006*, A.L. Bovenberg en A. Klink 'Leerplicht tot je kunt werken'.

3.1 Arbeidsmarkt in beweging

Vooral meer vraag naar hoger opgeleiden

Het WI voor het CDA wijst al vanaf 1999 op de enorme gevolgen van de krimpende beroepsbevolking die zich de komende jaren zal aandienen. Tussen 2010 en 2040 krimpt het potentiële arbeidsaanbod. Confrontaties van arbeidsvraag en arbeidsaanbod³⁴ tonen dat ook in een optimistisch participatiescenario in *kwantitatieve zin* de vraag naar arbeid nog harder groeit dan het aanbod van arbeid. De groei van de werkgelegenheid is vooral het gevolg van groeiende vraag naar hoger opgeleiden. Het is daarom zorgelijk als de groei van het aanbod van hoger opgeleiden onvoldoende is. De uitstroom van hoger opgeleiden richting het pensioen is inmiddels een evenredig deel van het arbeidsaanbod. Cohorteffecten leiden niet meer tot een hogere participatie.³⁵ Het gevolg zal zijn dat over enige tijd de vraag naar hoger opgeleiden groter zal zijn dan het aanbod. Voor lager opgeleiden geldt – zeker in een aantal sectoren – het omgekeerde. Dat wijst op een *kwantitatieve* mismatch op de arbeidsmarkt.

De afgelopen jaren nam het opleidingsniveau van de bevolking overigens nog wel harder toe dan het vereiste opleidingsniveau van de banen. Het gevolg is dat het aantal mensen dat onder hun niveau moet werken de afgelopen jaren juist is toegenomen.³⁶ Verdringingseffecten hebben er vooralsnog voor gezorgd dat de werkloosheid onder laagopgeleiden minder is afgenomen dan mogelijk was geweest. De komende jaren zal daar naar alle waarschijnlijkheid snel een eind aan komen.

Opvallend is dat er ook onderzoeken zijn die aangeven dat het gemiddelde opleidingsniveau nu al niet verder toeneemt.³⁷ Hoe dan ook, vooralsnog is er een buffer van hoger opgeleiden die onder hun niveau werken. Zij krijgen nu de arbeidsmarkt aantrekt meer kans om door te stromen naar hogere functies. Ook het feit dat veel hoger opgeleide vrouwen in deeltijd werken,

34 Zie voor een verkenning van de gevolgen daarvan Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Investeren in solidariteit. De gevolgen van de vergrijzing en de kenniseconomie voor de arbeidsmarkt: een agenderende verkenning*, Den Haag 2001.

35 Jongeren zijn gemiddeld wel hoger opgeleid dan ouderen, maar hun aantal is kleiner vanwege een ongelijke leeftijdsopbouw van de bevolking.

36 De Raad voor Werk en Inkomen oppert dat dit de lage productiviteitsgroei tussen 2000 en 2002 mede kan verklaren, *Arbeidsmarktanalyse 2005*, Den Haag 2005.

37 Zie Raad voor Werk en Inkomen, *Arbeidsmarktanalyse 2005*, Den Haag 2005. Eerder al concludeerde de OESO dat het opleidingsniveau in Nederland niet verder was toegenomen.

biedt nog mogelijkheden voor het verhogen van het aanbod van hoger opgeleiden.

Voor de Nederlandse concurrentiepositie is een tekort aan hoger opgeleiden nadelig. Nederland wordt dan als vestigingsplaats voor kennisintensieve bedrijven minder interessant. Indirect kan het ook nadelig uitpakken voor lager opgeleiden, wanneer met de werkgelegenheid voor hoger opgeleiden ook het werk voor lager opgeleiden verdwijnt. Voldoende hoger opgeleiden zorgen voor de zogenaamde ‘trek in de schoorsteen’. Bovendien leidt de schaarste –het is al verschillende keren gezegd en een telkens terugkerend thema in WI-publicaties- tot loonopdriving, concurrentieverlies en tot sociale verschraling (wachlijsten etc.). Een goed werkende arbeidsmarkt kenmerkt zich daarom meer en meer door continue bij- en herscholing. Omscholing kan worden gestimuleerd door individuele leerrekeningen of scholingsrekeningen die eventueel gevuld kunnen worden met geld uit de spaarloonregeling, door leerrechten die op latere leeftijd kunnen worden verzilverd, door een flexibel scholingsaanbod en door reïntegratiebudgetten die kunnen worden ingezet als transfergelden om een transitie te maken naar een sector waar veel vraag naar arbeid is.

Per sector grote verschillen

Sommige sectoren zullen meer last gaan krijgen van knelpunten in de personeelsvoorziening dan andere. Bepalend is de combinatie van de vervangingsvraag (als gevolg van uitstroom), van de instroom en van de groei van de sector. De sectoren waar het Researchcentrum voor onderwijs en arbeidsmarkt (ROA) binnen enkele jaren grote problemen verwacht als gevolg van een vergrijzend personeelsbestand zijn de overheid (met name gemeenten) en het onderwijs. In de zorg worden knelpunten verwacht vanwege de groei van de sector. Onderstaande tabel geeft aan a) welke sectoren op de middellange termijn (2008 en verder) een relatief grote vervangingsvraag hebben en dus veel ouderen werknemers zien uitstromen en b) in welke sectoren dat tot knelpunten leidt vanwege uitbreidingsvraag of omdat er onvoldoende schoolverlaters zijn om de opengevallen vacatures op te vullen.

| | Relatief grote vervangingsvraag | Relatief kleine vervangingsvraag |
|---|---|---|
| Relatief veel knelpunten | <ul style="list-style-type: none"> • Overheid en Onderwijs • Kwartaire diensten • Chemie | <ul style="list-style-type: none"> • Energie • Metalektro |
| Relatief weinig knelpunten | <ul style="list-style-type: none"> • Horeca en Zakelijke dienstverlening • Transport en Communicatie • Voedingsindustrie • Landbouw en Visserij | <ul style="list-style-type: none"> • Bank - en Verzekeringswezen • Handel en Reparatie • Bouw en Onroerend goed • Overige industrie |

Bron: Raad voor Werk en Inkomen, *Vergrijzing en vervanging. Een analyse van de gevolgen van het uitstromen van de babyboomgeneratie voor de arbeidsmarkt*, Den Haag 2004.

Achter het beeld van de arbeidsmarktknelpunten per sector gaat een gedifferentieerd beeld schuil. Zo worden in het onderwijs geen tekorten in het basisonderwijs verwacht, maar wel in het voorgezet onderwijs.

Onderstaande tabel geeft een indicatie van de arbeidsmarktknelpunten per beroepsgroep.

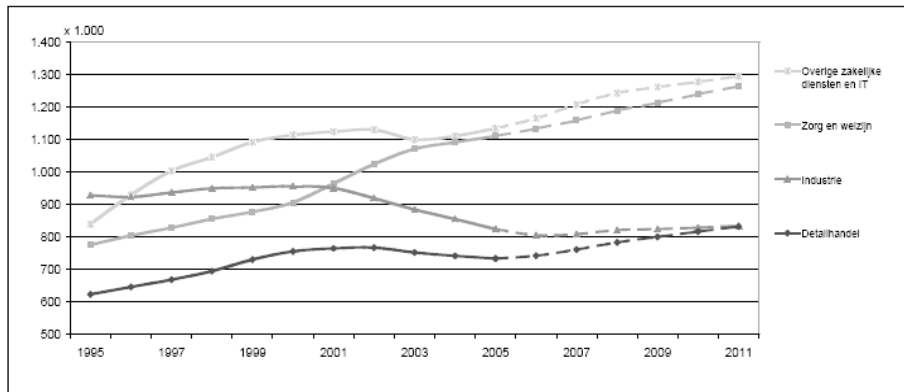
Percentage werkenden naar knelpunten in de personeelsvoorziening naar beroep in 2010

| Beroepsklasse (aantal beroepsgroepen) | (vrijwel) geen knelpunten % | (zeer) grote knelpunten % | typering |
|---|-----------------------------|---------------------------|--------------|
| Pedagogische beroepen (18) | 50 | 39 | groot |
| Culturele beroepen (9) | 77 | 15 | enige |
| Agrarische beroepen (7) | 3 | 6 | enige |
| Technische en industrieberoepen (34) | 6 | 79 | groot |
| Transportberoepen (5) | 3 | 8 | enige |
| Medische en paramedische beroepen (8) | 40 | 22 | enige |
| Economisch-administratieve beroepen (23) | 36 | 19 | enige |
| Informatieberoepen (4) | 62 | 0 | vrijwel geen |
| Sociaal-culturele beroepen (5) | 91 | 0 | vrijwel geen |
| Verzorgende en dienstverlenende beroepen (10) | 71 | 4 | vrijwel geen |
| Openbare orde- en veiligheidsberoepen (4) | 0 | 100 | groot |
| Totaal (incl. overig) | 36 | 28 | |

Bron: ROA, *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2010*, Maastricht 2005.

De gezondheidszorg scoort ook in absolute zin hoog als groeisector. Een kwart van de banengroei de komende vijf jaar komt op het conto van de sector zorg en welzijn (30.000 banen per jaar). De grafiek op pagina 48 laat goed zien dat deze banengroei niet afhankelijk is van de conjunctuur.

Banenontwikkeling in de grootste vier sectoren



Bron: CWI, Arbeidsmarktprognose 2006-2011, Amsterdam 2006.

Opbouw banengroei per sector

| Sector | (Gemiddelde) groei aantal banen per jaar (x 1.000) | | | | Aandeel banengroei 2006-2011 |
|---|--|-----------|------------|------------|------------------------------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008-2011 | |
| Overige zakelijke diensten en IT | 24 | 31 | 43 | 22 | 23% |
| Zorg en welzijn | 19 | 23 | 25 | 26 | 22% |
| Detailhandel | -8 | 9 | 19 | 18 | 14% |
| Groothandel | -4 | 6 | 12 | 13 | 10% |
| Bouw en bouwinstallatie | -7 | 5 | 11 | 9 | 8% |
| Horeca en catering | -3 | 4 | 8 | 10 | 7% |
| Vervoer en telecom | -8 | 2 | 9 | 6 | 5% |
| Financiële diensten | -2 | 0 | 4 | 6 | 4% |
| Toerisme en maatschappelijke organisaties | 1 | 0 | 4 | 3 | 3% |
| Openbaar bestuur | -11 | -3 | 4 | 4 | 2% |
| Industrie | -31 | -19 | 3 | 6 | 2% |
| Onderwijs | 2 | 3 | 3 | 1 | 1% |
| Landbouw en visserij | -1 | 0 | 1 | 1 | 1% |
| Delfstoffenwinning | 0 | 0 | 0 | 0 | 0% |
| Nutsbedrijven | -1 | -1 | -1 | -1 | -1% |
| Totaal | -30 | 62 | 145 | 123 | 100% |

Bron: CWI, Arbeidsmarktprognose 2006-2011, Amsterdam 2006, p. 30.

Achterblijvende productiviteitsgroei in collectieve sector

Verhoging van de arbeidsproductiviteit is een van de mogelijkheden om een gebrek aan personeel op te vangen. Het algemene beeld van de productiviteit van de Nederlandse economie is dat – hoewel Nederland een hoog niveau van productiviteit heeft – de *groei* is achtergebleven bij de rest van Europa en zeker bij die van de Verenigde Staten. Analyse van de productiviteit per sector laat een genuanceerder beeld zien. De exporterende sectoren hebben een hoge productiviteitsgroei en zijn er de afgelopen jaren in geslaagd hun marktaandeel op de wereldmarkt te vergroten. Het zijn vooral sectoren met alleen binnenlandse afzet en de collectief gefinancierde sectoren (zorg, onderwijs)³⁸ die een gemiddeld lage productiviteitsgroei laten zien. Stimulering van gereguleerde marktwerking en concurrentie in die sectoren van het bedrijfsleven die niet bloot staan aan internationale concurrentie en in sommige maatschappelijke sectoren is gewenst en kan leiden tot meer innovatie en productiviteitsgroei.

Innovatie in de collectief gefinancierde sectoren gewenst

Verschillende sectoren met achterblijvende productiviteit en verwachte knelpunten op de arbeidsmarkt zijn domeinen waar de overheid invloed op heeft. Het zijn sectoren die behoren tot het hart van de verzorgingsstaat:

- onderwijs, zorg en openbaar bestuur. Innovatie is hier om verschillende redenen wenselijk;
- in termen van de *arbeidsmarkt*: het aantal mensen dat werkt in bijvoorbeeld de gezondheidszorg zal sterk toenemen. Nu werkt een op de tien werkenden in de zorg. Straks zijn dat er wellicht één op de vijf. De zorg is een groeisector in onze economie. De vraag naar zorg groeit immers vanwege de vergrijzing en vanwege de medische ontwikkelingen. Dit kan problemen geven op de arbeidsmarkt. In het onderwijs is het juist de vervangingsvraag die kan leiden tot personeelsgebrek. Wanneer hoger opgeleiden schaarser worden, zullen de collectief gefinancierde sectoren daar als eerste wat van merken. De schaarste zal loonopdrijvend werken en daarmee tot hogere collectieve lasten leiden, maar ook zal zij tot vershraling van de zorg en van het onderwijs leiden. Van de schaarste aan personeel en de lastenstijging hebben vervolgens ook andere sectoren hinder. Er komen veel kapers op de kust die uitzien naar goede werknemers: loonopdrijving en schaarste zullen hun effecten niet missen in de exporterende sectoren. Productiviteitsverhoging, kwaliteitsverbetering en het scheppen van een aantrekkelijk werkklimaat zijn nodig, ook in de collec-

38 Zie ook Sociaal Cultureel Planbureau, *De Vierde sector; Achtergrondstudie quartaire sector*, Den Haag 2003, o.a. p. 112.

tieve sector: vooral om diensten op peil te houden, maar ook dus om de arbeidsmarkt in den brede te ontlasten. Het WI voor het CDA vraagt voor dit fenomeen al sinds 1999 de aandacht. De hervormingsagenda van de kabinetten-Balkenende sluit daar voor een groot deel bij aan en verdient juist daarom steun (hervormingen van de WAO, meer inschakelen van oudere werknemers, levensloopregeling) en op onderdelen nadere uitwerking. Met name de scholing van nieuwkomers kan nog beter.

- in termen van *betaalbaarheid*: hoewel een geringe stijging van de productiviteit in de gezondheidszorg begrijpelijk is vanwege het Baumoleffect³⁹ is zeker nog winst te boeken door meer differentiatie in de zorg. Niet alle zorg die nu in ziekenhuizen wordt geleverd, heeft die dure infrastructuur nodig; deels kan de zorg kleinschaliger en dichterbij mensen. Tegelijkertijd kan de infrastructuur veel beter worden benut. Bovendien laten grote productiviteitsverschillen tussen zorginstellingen zien dat er nog heel wat te verbeteren is. Verhoging van de productiviteit en kwaliteit in de collectief gefinancierde sectoren in het algemeen is belangrijk met het oog op de betaalbaarheid van de verzorgingstaat. Wanneer met minder mensen hetzelfde werk kan worden gedaan, scheelt dat aan (extra) collectieve lasten. De herijking van het zorgstelsel heeft daarvoor de goede voorwaarden geschapen. Het komt er nu op aan om deze hervorming verder uit te werken en diepte-investeringen in productiviteit te doen;
- in termen van de *concurrentiepositie*: lagere kosten van de verzorgingsstaat zijn ook van belang voor de competitieve karakter van het Nederlandse bedrijfsleven. Belastingen en premies verhogen de loonkosten en
- in termen van het *oplossen van maatschappelijke problemen*: juist daar waar maatschappelijke problemen zijn, kan innovatie een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de samenleving (te denken valt aan de energievoorziening, aan schonere brandstoffen, aan innovatie in de zorg en het onderwijs etc.). Omdat veel van onze problemen – dat geldt ook voor de vergrijzing en de spanningen op de arbeidsmarkt – ook elders in de wereld spelen, kan innovatie leiden tot exporteerbare concepten en producten.

39 Het Baumoleffect (naar de Amerikaanse econoom Baumol) verwijst naar de relatieve kostenstijging van arbeidsintensieve diensten, zoals zorgverlening. Mozarts strijkkwintet uit 1787 (het voorbeeld van Baumol uit 1965) wordt twee eeuwen later nog steeds door vijf strijkers uitgevoerd, sneller uitvoeren is geen optie. Hooguit kan het muziekstuk vaker worden opgevoerd, waardoor de tijd die nodig is om het stuk in te studeren ten goede komt aan meer uitvoeringen. Dit voorbeeld gaat op voor grote delen van de collectieve sector. Zonder kwaliteitsverlies kan hierop niet bezuinigd worden. Vanwege de welvaartsstijging neemt echter de vraag wel toe. Het gevolg is dat het aandeel van de collectieve sector in het BBP voortdurend de neiging heeft te stijgen.

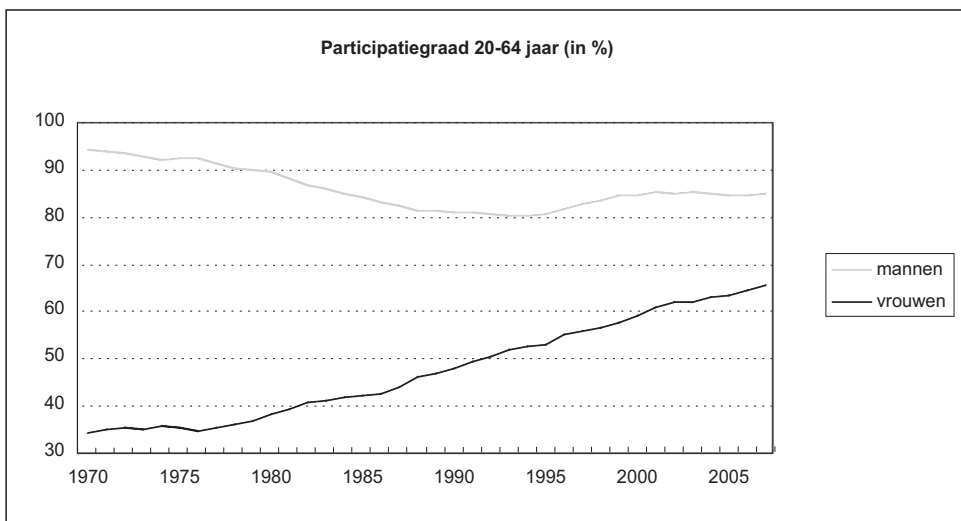
Dit kan zonder meer de economie versterken. De vroeger Delta-werken kunnen daarbij simpel als voorbeeld dienen. Het kostte Nederland miljarden om een waterkering te maken, maar de voorsprong die het nam bij de productontwikkeling en de expertise die het opbouwde, zorgden wel voor een enorme impuls aan de economie.

Wanneer een hogere productiviteit en/of kwaliteit wordt nagestreefd, heeft het dus zeker zin om ook naar de collectief gefinancierde sectoren en naar door de overheid gereguleerde markten te kijken, om dààr te investeren en ons niet alleen op de marktsector te richten.

Structuurwijzigingen zijn nodig wanneer de prikkels om te innoveren ontbreken; systemen van vraagsturing, die instellingen meer aansporen om bij de dienstverlening optimaal rekening te houden met de wensen van de patiënt, van de bewoner, van de leerling/ouder etc. zijn daarbij van belang. Juist zij houden instellingen kritisch en daarmee bij de les.

3.2 Vergroten van de arbeidsparticipatie

Het vergroten van het arbeidsaanbod is voornamelijk mogelijk door verder te blijven werken aan een hogere participatie van ongeschoolden (en soms zelfs ongeletterden: een problematiek die in toenemende mate bij autochtonen speelt), van allochtonen, van lager opgeleiden, van deeltijders (met name vrouwen), van oudere werknemers en aan een lagere schooluitval onder jongeren. De arbeidsparticipatie van vrouwen vertoont al jaren een stijgende trend,. Deze zal naar verwachting nog enige tijd aanhouden. De



Bron: Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenningen 2007*, bijlage A7, Den Haag 2006.

arbeidsparticipatie van mannen zal alleen nog kunnen toenemen als er gerichte maatregelen worden genomen.

De afgelopen jaren hebben -zoals gezegd- sterk in het teken gestaan van arbeidsmarkthervormingen. Te denken valt aan het verkorten van de duur van de maximale werkloosheidsuitkering, aan de hervorming van de WAO - naast de reeds gedaalde instroom als gevolg van de Wet Poortwachter -, aan de introductie van de levensloopregeling en aan het beëindigen van de fiscale ondersteuning van VUT en prepensioen. Al deze maatregelen beoogden de participatie te verhogen, de solidariteit in haar kern overeind te houden en soms zelfs te verbeteren (een hogere uitkering voor volledig arbeidsongeschikten) en om de economische en met name sociale effecten (wachtlijsten, een tekort aan leerkrachten, verpleegkundigen, artsen etc.) van schaarste op de arbeidsmarkt te voorkomen.

De vraag blijft of deze maatregelen voldoende zijn. Zal de regeling voor gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid een succes worden? De uitvoering bijvoorbeeld kent een hybride karakter, omdat zowel UWV als particuliere verzekeraars de verzekering (vanaf 2007) zullen mogen aanbieden. Levert de levensloopregeling in de huidige vorm een bijdrage aan het verhogen van de arbeidsparticipatie?

Transitionele arbeidsmarkt

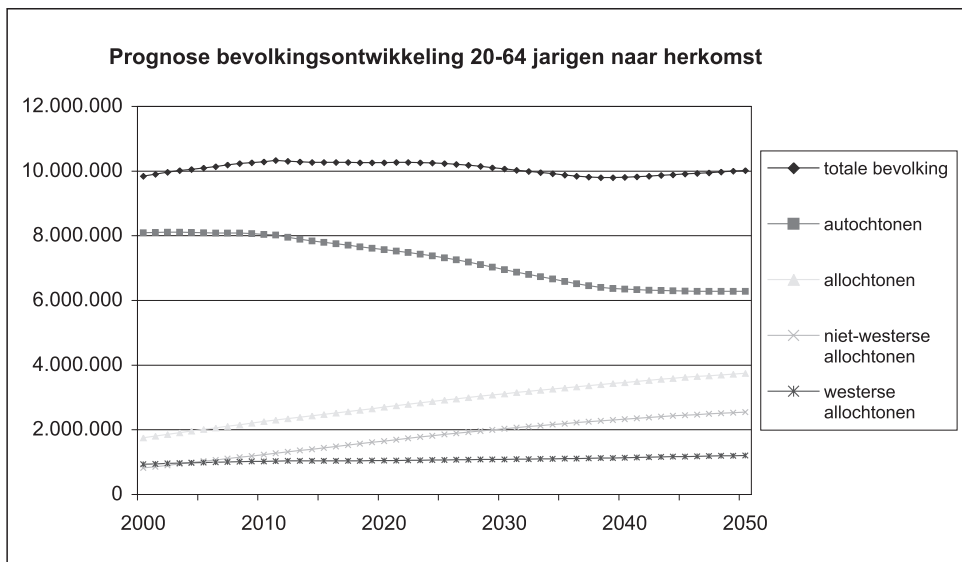
Een belangrijke toetssteen voor de effectiviteit van de maatregelen is de mate waarin ze mensen daadwerkelijk in staat stellen om de economische veranderingen in hun leven een plek te geven, zodanig dat deze niet bedreigend, maar uitdagend zijn. De snelle veranderingen om ons heen dwingen weliswaar tot aanpassing van de economische structuur, maar dat zal alleen slagen als die veranderingen sociaal zijn ingebed. Er verdwijnen banen en er komen andere bij of voor in de plaats. Functies veranderen van inhoud. De mate waarin het arbeidsaanbod zich daaraan kan aanpassen (door scholing en baanwisseling) en mensen in staat zijn om zich op veranderingen voor te bereiden en de vraag of de ondersteuning daarbij adequaat is, zijn van groot belang voor de vitaliteit van onze economie.

Kern van een toekomstgericht arbeidsmarktbeleid is dat mensen in staat worden gesteld om transities te maken. Als daar blokkades ontstaan, leidt dit tot verstarring in de ontwikkeling van mensen en in de economie in bredere zin. In de eerste plaats geldt dit voor werknemers. Naarmate mensen gemakkelijker van baan kunnen wisselen en daarbij sociaal en financieel geen terugslag van hoeven te ondervinden, zal een zekere krampachtigheid op de arbeidsmarkt verdwijnen. Men is niet meer per se afhankelijk van de

bestaande baan. Ook al zal baanverlies bijna altijd pijnlijk blijven en wordt het als een inbreuk op het leven ervaren, toch scheelt het enorm als er vooraf voldoende is gedaan om talenten op peil te houden, als de arbeidsbemiddeling toereikend is en als men niet direct terug hoeft te vallen op een laag sociaal minimum. Arbeids- en inkomensbescherming blijven van belang, maar zij zullen moeten worden ingebed in een sociale zekerheid en structuur van arbeidsbemiddeling die de flexibiliteit van de arbeidsmarkt aan kan. Verder is het van belang dat de arbeidsmarkt ook toegankelijker wordt voor *outsiders*. Zij moeten niet oplopen op tegen een muur van rechten die voor *insiders* gelden. De risico's van een flexibele arbeidsmarkt mogen met andere woorden niet worden afgewenteld op de jongere generaties. In de derde plaats zijn transities van het grootste belang voor diegenen die tijdelijk minder willen werken. In een periode waar men bijvoorbeeld een tijd lang zorgt voor kinderen of voor ouders, is het vasthouden van de band met de arbeidsmarkt van groot belang. De levensloopregeling, en ook bijscholing (investeren in vakmanschap) kunnen hierbij een rol spelen.

3.2.1 Meer migranten

Het aandeel van allochtonen in de beroepsbevolking neemt de komende decennia sterk toe, tot aan een derde van het totaal.⁴⁰



Bron: Statline CBS.

40 Zie Raad voor Werk en Inkomen, *Arbeidsmarktanalyse 2005*, Den Haag 2005.

Dit gegeven is relevant omdat de gemiddelde participatiegraad en het gemiddelde opleidingsniveau van allochtonen lager liggen dan van autochtonen (participatie 49% versus 67%). De lagere participatiegraad van allochtonen hangt sterk samen met de geringe arbeidsdeelname van oudere allochtone mannen en van allochtone vrouwen. Voor de laatsten zullen er echter de komende decennia volop mogelijkheden ontstaan in dienstverlenende beroepen, onder andere in de gezondheidszorg en persoonlijke dienstverlening. Maar dat neemt niet weg, dat hier de nodige risico's liggen. Gebrek aan scholing wrekt zich op veel fronten: de kansen op werk nemen af en de basis aan kennis en vaardigheden (die van belang is voor bij- en omscholing) is smal, zodat achterstanden zich al snel bestendigen of groter worden: met alle risico's op werkloosheid, met name in de latere fasen van het beroepsleven. Dat is nu al te zien in de enorme omvang van werkloosheid bij de allochtonen van middelbare leeftijd. Omdat de arbeidsmarktpositie voor lager opgeleiden slechter is dan voor hoger opgeleiden, werkt het lagere gemiddelde opleidingsniveau van allochtonen door in de positie op de arbeidsmarkt, zeker ook op latere leeftijd. Investerings in scholing zijn daarom juist hier van groot belang. Zij verbeteren het perspectief op de arbeidsmarkt en dragen bij aan een betere en intensievere participatie en integratie.

Cultuur

Succesvolle deelname van allochtonen op de arbeidsmarkt is niet alleen een kwestie van scholing. Naast het vergaren van kennis is het culturele aspect van belang. Dat is veel minder tastbaar dan een diploma, maar minstens even wezenlijk als het formele papiertje. Zeker voor immigranten uit niet-westerse landen kan het verschil in houdingen, verwachtingen en sociale patronen in vergelijking met het land van herkomst en dus de cultuur waar men in groot is gebracht, bijna onoverkomelijk groot zijn. Ook voor jongeren die in Nederland zijn geboren en waar de cultuur uit het land van herkomst van de ouders in de opvoeding een belangrijke plaats heeft gekregen, kan dit gelden. Het dichten van een culturele kloof is naast scholing van groot belang.

Investeren in inburgering

Onderwijs is belangrijk voor de integratie van nieuwkomers. Dit geldt natuurlijk niet alleen voor kinderen, maar strekt zich ook uit naar oudere immigranten en de (potentiële) ouders van kinderen. Per jaar komen er circa 15.000 huwelijksimmigranten in ons land.⁴¹ Een aanzienlijk deel van de in

41 Niet iedere huwelijksimmigrant moet verplicht inburgeren. Dit geldt bijvoorbeeld voor Europeanen en Amerikanen.

de regel jonge echtgenoten en echtgenotes komt naar ons land zonder al te veel kennis van onze taal, cultuur en manieren van leven. Om die reden zijn de afgelopen jaren stappen gezet naar een meer verplichtende inburgering. Inmiddels is een basale beheersing van de Nederlandse taal (NT2, niveau A2) vereist. Het inburgeringsexamen moet deels in het buitenland worden behaald. Dit heeft ook een psychologische betekenis omdat het nieuwkomers ervan doordringt dat het leven in Nederland het nodige van hen zal vragen en inburgeren niet vanzelf gaat. Hiermee zijn belangrijke stappen gezet. Echter, omdat de beheersing van onder meer de Nederlandse taal bij velen nog steeds beperkt is, zijn de arbeidskansen nog steeds te gering. De vaardigheden blijven daarvoor te veel achter bij wat vereist is: niet alleen voor het vinden van een baan, maar ook om als ouder een kind te kunnen begeleiden in zijn of haar tocht in de moderne wereld of (soms ook) om als vrouw een gelijke positie te hebben als de man. Geconstateerd kan worden dat met een meer verplichtende inburgering de bocht is genomen, maar dat het nu aankomt op het verder uitbouwen van deze weg en het intensiveren van de begeleiding van nieuwkomers.⁴²

Aan het gebrek aan scholing kan iets gebeuren door hogere eisen te stellen aan het kwalificatieniveau dat nieuwkomers zich eigen dienen te maken tijdens de periode van inburgering. In aansluiting op de inburgering in het land van herkomst, zouden gezinsvormers scholing moeten ontvangen tot aan een niveau dat voldoende is om te kunnen functioneren op de arbeidsmarkt. Uiteraard vergt dit voor volwassenen een ander soort curriculum dan voor jongeren: het onderwijs zal er qua aanpak anders uitzien dan tijdens de leerplichtige fase, ook al omdat het erop aankomt ook de werkervaring in termen van verworven competenties te laten meewegen bij de 'leerweg'. De inburgeringsfase zou hiertoe in twee delen kunnen worden opgeknipt. Als eerste fase geldt de huidige verplichte inburgering, maar dan op een beduidend hoger niveau en met meer uren les dan de huidige 600 uur. Hiervoor geldt een resultaatsverplichting. In de tweede fase kan onderscheid gemaakt tussen werkenden en niet-werkenden. Diegene die een baan hebben worden vrijgesteld van verdere scholing, maar kwalificeren zich wel middels een EVC-procedure (Elders Verworven Competenties). Het doel is om via werkervaring voldoende competenties op te bouwen. Diegenen die niet betaald werken, krijgen een inspanningsverplichting om zich te kwalificeren tot een nader te bepalen kwalificatieniveau. Uiteraard moet tegenover een scholingsplicht ook een recht op scholing staan. Tegenover de inspanning van de immigrant is generositeit in termen van het onderwijsaanbod gepast. Het

⁴² Voor de inburgering is nu in totaal 275 miljoen euro beschikbaar voor gemeenten (175 miljoen voor nieuwkomers en 100 miljoen voor oudkomers).

onderwijs zou op de reguliere scholen kosteloos kunnen worden aangeboden. Tegenover de investeringen in scholing van nieuwkomers, staat de plicht om zich ook in te spannen om het scholingsdoel te bereiken. De leerplicht wordt zo feitelijk niet meer aan de leeftijd van een persoon gekoppeld, maar aan het bereiken van een kwalificerende diploma, waarbij de manier waarop dat niveau wordt bereikt kan verschillen. Het is zinvol om naar dat niveau te gaan toewerken en eerste stappen in die richting te zetten door a) het niveau van inburgering gaandeweg op te hogen, b) het onderwijsaanbod te ontwikkelen dat daarmee gepaard moet gaan (in omvang en kwaliteit), c) het onderwijsaanbod genereus aan te bieden en d) te bezien in hoeverre hier verplichtingen nodig zijn naast uitnodigende aansporingen. Een weg van geleidelijkheid is hier van belang. Het uitbouwen van de infrastructuur en creëren van een curriculum maken die geleidelijkheid mogelijk. Feit is echter wel dat allochtone medelanders ervan doordrongen moeten zijn dat Nederland van beide partners vraagt om in eerste aanleg in het eigen inkomen te voorzien. Als een van de partners bijstandsgerechtigd wordt, ontstaat er voor beiden een plicht om in het eigen onderhoud te voorzien, via betaald werken. Het verdient aanbeveling die plicht serieus te gaan nemen en – zeker als de onderwijsinfrastructuur voor handen is – beide partners in het huishouden ervan te doordringen dat zij zich – uiteraard binnen een redelijke termijn – in feite gekwalificeerd moeten hebben voor de arbeidsmarkt, willen zij een aanspraak op een bijstandsuitkering volledig te gelde kunnen maken. De kwalificatie moet – zoals aangegeven – ook via een combinatie van werken (extern verworven competenties) en leren behaald moet kunnen worden. Uiteraard moeten er hardheidsclausules zijn voor mensen die het algemeen aanvaarde niveau echt niet kunnen halen. Het onderwijstraject heeft geen invloed op het verblijfsrecht. Dit voorstel verbindt dus het recht op gezinsvorming met de mogelijkheid en het vereiste tot het creëren van de optimale voorwaarden voor integratie. Het is daarom ook niet blokkerend, maar toerustend van aard.

Arbeidsimmigratie neemt af

De instroom van immigranten is de laatste jaren afgenomen, onder meer als gevolg van strengere eisen ten aanzien van gezinsvorming en van asiel. Een bewust beleid ten aanzien van immigratie, in de zin dat Nederland actief kiest voor welke arbeidsmigranten ze wil toelaten, is er momenteel niet. Het beleid beperkt zich nu tot het formuleren van criteria voor de toegang en het stroomlijnen van procedures voor kenniswerkers.

Versoepeling toelating kennismigranten

Nederland kent geen actief wervingsbeleid voor buitenlandse werknemers. Wel is onlangs de procedure voor de toelating van kennismigranten versoepeld.⁴³ Een kennismigrant is een migrant die naar Nederland komt om arbeid in loondienst te verrichten en een bruto-inkomen verdient vanaf 45.000 euro. Kennismigranten hoeven geen tewerkstellingsvergunning aan te vragen. Alleen de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is verantwoordelijk voor de toelatingsprocedure. Een verstrekte vergunning geldt maximaal vijf jaar. Alleen wie een arbeidscontract heeft, komt voor de regeling in aanmerking. Bedrijven en instellingen kunnen een convenant sluiten met de IND zodat een verkorte procedure geldt voor het verkrijgen van de machtiging tot voorlopig verblijf. De overheid zegt dan toe de aanvraag binnen twee weken af te doen.

Green Cards

De Verenigde Staten, Australië, Oostenrijk en Canada kennen een zogenaamd systeem met Green Cards.⁴⁴ Een *Green Card* geeft recht om in een land te verblijven en te werken, in loondienst of als ondernemer, als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Na verloop van tijd krijgt iemand de mogelijkheid om genaturaliseerd te worden. De *Green Cards* kunnen worden gekoppeld aan de arbeidsmarktsituatie in bepaalde sectoren, of aan het opleidingsniveau.

De Canadese *Green Card* biedt een voorbeeld voor het Nederlandse beleid. Naast een tijdelijke verblijfsvergunning kent Canada ook een permanente verblijfsvergunning, waaraan redelijk strenge voorwaarden zijn verbonden. De immigrant moet een hoge of technische functie vervullen, moet beschikken over een zeker eigen vermogen en moet de Franse of Engelse taal machtig zijn. Aanvullend geldt ook een puntenstelsel gebaseerd op verschillende categorieën beoordelingsmaatstaven. Zo levert de categorie opleiding maximaal 25 punten op, beheersing van de taal 24, werkervaring 21, leeftijd 10, werk 10 en aanpassingsvermogen eveneens maximaal 10 punten op.

In totaal moet de immigrant minimaal 75 punten scoren van de maximaal te behalen 100 punten. Na drie jaar achtereenvolgend een vergunning te hebben ontvangen, kan een persoon verzoeken om genaturaliseerd te worden. Ook het Verenigd Koninkrijk is interessant. In het kader van het *Highly Skilled Migrants Programme* kunnen hoog opgeleiden of begaafden naar Engeland

⁴³ Naar aanleiding van de notitie van het Innovatieplatform, *Grenzeloze Mobiliteit kennismigranten. Hoe krijgen we het talent naar Nederland toe?*, Den Haag 2003.

⁴⁴ Duitsland kent geen Green Card, maar wel een pakket van maatregelen dat het werken van ICT-specialisten in Duitsland vergemakkelijkt. Dit pakket is destijds gepresenteerd onder de naam Green Card.

komen, zonder dat ze vooraf een baan hebben gevonden. Via een puntensysteem (met de volgende criteria: opleidingsniveau, werkervaringsniveau, vorige inkomen, bijzonder prestaties in een vakgebied en de prestaties van de partner) wordt bepaald of men toegang heeft tot de Engelse arbeidsmarkt. Iemand heeft een jaar de tijd om een baan te zoeken.

Puntensysteem

Moet Nederland overstappen van een vraaggericht naar een aanbodgericht stelsel? Nu geeft Nederland tewerkstellingsvergunningen af aan mensen die naar Nederland komen om een vacature voor een *specifieke werkgever* te vervullen. In een nieuwe situatie zou *iedereen* – die aan bepaalde eisen voldoet – binnen mogen komen, ook zij die zelf een baan willen gaan zoeken of zich als zelfstandige willen vestigen.

Zowel het Canadese als Engelse systeem bieden aanknopingspunten voor Nederland. In Nederland zou zo'n systeem voorzien in de groeiende vraag naar hoger opgeleiden. Het verdient daarom aanbeveling om ook in Nederland een systeem van *Green Cards* in te voeren en nader te onderzoeken op welke wijze het puntensysteem het best zou kunnen worden ingevuld. Een extra criterium zou naar het beleven van de commissie wel moeten zijn dat alleen *Green Cards* worden gegeven aan mensen uit landen die niet te lijden hebben onder een zogenaamde *brain drain*. Vermeden moet worden dat een armer land zonder bijvoorbeeld verpleegkundigen komt te zitten, omdat Nederland hier tekorten heeft (zoals met Suriname het geval was, toen Nederland rond de millenniumwisseling wachtlijsten in de zorg kende).

3.2.2 Participatie van vrouwen nog te beperkt

58

De afgelopen jaren hebben veel vrouwen de arbeidsmarkt betreden. Toch is de arbeidsparticipatie in uren gemeten nog gering. Veel vrouwen werken in kleine deeltijdbanen. Ook is het percentage vrouwen in hogere functies nog beperkt.

De stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen loopt parallel met de feminisering van arbeid. Door de verschuiving van een industriële economie met veel fysieke arbeid naar een diensteneconomie waar creativiteit, service en communicatie belangrijk zijn, neemt de vraag naar relationele vaardigheden toe. Dienstverlening doet vaak vooral een beroep op relationele vaardigheden. Vanwege de complexiteit van de economie wordt samenwerking in den brede overigens belangrijker. Dit veronderstelt vaardigheden die van oudsher eerder aan vrouwen dan aan mannen worden toegeschreven, ook al verdient dat soort categorisering uiteraard wel de nodige relativering. De verschuiving in rolverdeling tussen man en vrouw sluit met andere woorden

aan bij de verschuiving in de economie. Modernisering van de gezinsverhouding en modernisering van de economie kunnen elkaar versterken. Hoe dan ook: in een moderne economie is het van belang dat belemmeringen voor vrouwen om betaald te werken worden weggenomen. Het gaat de commissie daarbij uitdrukkelijk om het wegnemen van belemmeringen en niet om een meer of minder subtiele verplichtingen om te werken, bijvoorbeeld door mensen die ervoor kiezen de opvoeding voltijds ter hand te nemen, te verplichten om hun opleidingskosten terug te betalen omdat zij de opleiding niet te nutte zouden maken, zoals onlangs van PvdA-zijde is voorgesteld.

Grotere deeltijdbanen

Het wegnemen van belemmeringen voor vrouwen om te werken, zal er vooral toe leiden dat vrouwen meer uren gaan werken. De arbeidsparticipatie van vrouwen is gemeten naar het aantal personen momenteel immers al behoorlijk hoog. Het mes snijdt dan aan twee kanten. Door een grotere omvang van de baan, komen meer banen op een hoger niveau binnen bereik, hetgeen de carrièremogelijkheden voor vrouwen vergroot. Een ander maatschappelijk voordeel is dat bij een meer omvattende baan de investeringen in scholing meer renderen. Dit geldt zowel voor de initiële opleiding, als voor investeringen in *employability* gedurende de loopbaan. Het maatschappelijk rendement op onderwijsvoorzieningen neemt zo toe.

Optimale arbeidsparticipatie

Een kanttekening bij het streven naar grotere deeltijdbanen is op haar plaats. Met het oog op de aandacht en zorg voor de kinderen is het niet wenselijk om in de gezinsfase te sturen op een maximale arbeidsparticipatie van beide partners. Integendeel, een goede balans tussen arbeid en zorg voor zowel mannen als vrouwen is wenselijk.⁴⁵ Bovendien gaat het bij het verhogen van de arbeidsparticipatie om het *totale* aantal gewerkte uren over de hele levensloop en niet in iedere levensfase afzonderlijk.

Wegnemen drempels

Een optimale arbeidsparticipatie komt alleen tot stand wanneer de belemmeringen worden weggenomen om zelf in relatieve vrijheid eigen afwegingen en keuzes te maken. Belemmeringen om betaald te werken, kunnen worden uitgedrukt in tijd, geld en moeite.

De *tijdsfactor* kan in verband worden gebracht met mogelijkheden tot verlof, waarvoor de levensloopregeling kan worden ingezet.

⁴⁵ Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *De druk van de ketel. Naar een levensloopstelsel voor duurzame arbeidsdeelname, tijd en geld voor scholing, zorg en privé*, Den Haag 2001.

Voor het verminderen van de ‘*moeite*’ om arbeid en zorg te combineren, is van belang dat er voldoende voor- en naschoolse opvang beschikbaar is. Keuzevrijheid van ouders en minimale kwaliteitseisen zijn van groot belang. Niet overall is de beschikbaarheid van de opvang nog even goed geregeld. Veel hangt af van de plaatselijke omstandigheden. Zeker voor alleenstaande ouders vormen de reguliere schooltijden een te beperkt kader voor het combineren van arbeid en zorg. Meer dan nu kunnen scholen een faciliterende rol spelen bij de opvang van kinderen buiten schooltijden. Het kabinet-Balkenende II zet hier nadrukkelijk op in. In de praktijk is actief meedenken van gemeenten gewenst omdat veel schoolgebouwen qua ruimte niet op deze taak toegesneden zijn.

Bij de *factor ‘geld’* betreft het de kosten van kinderen in het algemeen – waarin de algemene inkomensafhankelijke kinderbijslag en inkomensafhankelijke kinderkorting voorzien – en meer specifiek de kosten van kinderopvang.

Kinderopvangtoeslag

Bij de totstandkoming van de Wet kinderopvang is uitgegaan van een tripartiete financiering van werkgevers, werknemers en overheid. Maar in de praktijk blijkt dat niet alle werkgevers de veronderstelde kinderopvangbijdrage betalen aan hun werknemers. In situaties waarin de werkgever niet bijdraagt, is er de mogelijkheid terug te vallen op een voorziening. Voor lage inkomens wordt het ontbreken van een bijdrage van de werkgever nagenoeg volledig door de overheid gecompenseerd. Zij kunnen ook dan tegen een geringe eigen betaling (die resteert wanneer de kinderopvangtoeslag is ontvangen) kinderopvang afnemen.⁴⁶ Dit was al zo, en het is zo gebleven. Die wetenschap vormt uiteraard geen stimulans voor de werkgever om bij te dragen. De betaalbaarheid van kinderopvang is door de hogere bijdrage van de overheid in principe verbeterd⁴⁷, maar kan in individuele gevallen bij midden- en hogere inkomens door een lage bijdrage van de werkgever toch in het

46 Een manco van de huidige kinderopvangtoeslag is dat ze niet gebaseerd is op normbedragen maar uitgaat van het werkelijk betaalde uurtarief, waarbij een maximum geldt. Door deze systematiek hebben ouders een beperktere prikkel om een opvang te zoeken die goedkoper is dan het maximale uurtarief, dan wanneer het maximale tarief een normbedrag zou zijn.

47 De nieuwe financiering van de kinderopvang is een verslechtering voor diegenen met een werkgever die onder de oude regeling een hoge bijdrage gaf, maar zich geconformeerd heeft aan de nieuwe normen en daardoor minder is gaan bijdragen (maar nog wel een zesde van de kosten).

gedrang komen.⁴⁸ Die middeninkomens komen immers niet of geringe mate in aanmerking voor de extra bijdrage die de overheid verschaft als er geen werkgeversbijdrage is. Vooral bij de naschoolse opvang, wanneer de kinderen op de basisschool zitten, speelt dit een rol.

Een ander probleem met de werkgeversbijdrage is dat sectoren waar veel mensen met kinderen werken in kleine banen of tegen lage lonen, onevenredig zwaar belast worden. Dit verhoogt de loonkosten en leidt tot minder kansen op de arbeidsmarkt voor lager opgeleiden. Meer principieel is het ook de vraag of het wel gewenst is dat de kinderopvangkosten onderdeel zijn van de bruto loonkosten.

Er zijn twee manieren om het probleem van het achterwege blijven van een werkgeversbijdrage te ondervangen. De eerste is door de kosten van kinderopvang buiten de arbeidsrelatie te houden en de hogere kinderopvangtoeslag over de hele linie ten laste van de algemene middelen te laten komen. Het gevolg zou zijn dat de bijdrage van de overheid toeneemt en ouders een hogere kinderopvangkorting ontvangen. De tweede manier is een wettelijke verplichting in de richting van de werkgevers om financieel aan de opvang bij te dragen. In theorie kan dit in de vorm van een plicht tot het betalen van een zesde van de opvangkosten⁴⁹, maar meer voor de hand ligt een algemene wettelijke heffing. Het kabinet Balkenende II heeft voor deze laatste variant gekozen.

3.2.3 Lager opgeleiden en activering

Lager opgeleiden hebben een slechte positie op de arbeidsmarkt. Binnen de groep laag opgeleiden bevinden zich veel allochtonen van wie de arbeidsmarktpositie slechter is dan van autochtonen. Ook is er meer en meer oog voor de vrij grote groep van ongeletterden (waarvan de meesten autochtoon zijn). De werkloosheid is momenteel weer relatief hoog, ook al neemt deze nu weer betrekkelijk snel af. Conjuncturele schommelingen hebben veel invloed op de werkloosheid, voornamelijk onder schoolverlaters. De struc-

48 In 2004 was 700 miljoen euro beschikbaar voor kinderopvang. In 2005 – toen de aanbodfinanciering werd vervangen door vraagfinanciering – is het budget opgehoogd tot 830 miljoen. Voor 2006 is aanvullend nog eens 200 miljoen euro beschikbaar gesteld, waarvan met name middeninkomens profiteren. Zij waren er door de nieuwe systematiek per 2005 op achteruitgegaan. In 2007 stijgt de overheidsbijdrage nogmaals met 125 miljoen euro extra.

49 Bij deze variant is de afdwingbaarheid van een werkgeversbijdrage een mogelijk probleem.

tuurverandering van de Nederlandse economie lijkt vooral van invloed te zijn op de positie van laaggeschoolden. Veel minder scholing vereisende banen zijn te vinden in de industrie, waarvan het aandeel in de economie afneemt. Nieuwe banen ontstaan vooral in de quartaire dienstverlening, horeca en zakelijke dienstverlening. VMBO-opleidingen zouden zich daarom meer dan nu moeten richten op de dienstensector.⁵⁰ Anderzijds blijken vmbo'ers in de metaal op dit moment zo aan de slag te kunnen, als zij hun opleiding hebben afgerond. In het algemeen geldt dat verdere scholing, ook van lager opgeleiden die al een baan hebben gevonden van groot belang blijft, ook al omdat daarmee banen voor werkloze lager opgeleiden beschikbaar komen. Dit geldt ook voor MBO-ers die zich opscholen; daardoor wordt verdringing op lager niveau's tegengegaan.

Activering inactieven cruciaal

Een goede activering van inactieven is een belangrijke sleutel tot een succesvol arbeidsmarktbeleid onder lager opgeleiden. Grote steden als Rotterdam en Amsterdam -steden met veel mensen in de bijstand en met schooluitvallers- maken inmiddels veel gebruik van de mogelijkheden die het kabinet gemeenten wettelijk heeft geboden.⁵¹ Jongeren tot 27 jaar komen in de hoofdstad in principe niet in aanmerking voor een uitkering zonder tegenprestatie: zij ontvangen ofwel scholing ofwel zij werken. Rotterdam hanteert voor sommige groepen zelfs een leeftijdsgrens van 35 jaar. Zonder startkwalificatie ontvangt men alleen bijstand als men naar vermogen werkt aan verhoging van het eigen kwalificatieniveau. Het kwalificatieniveau is daarmee gaandeweg bepalend voor de vraag of men een leerplicht heeft. Het adagium is dat niemand aan de kant staat. Tegenover het ontvangen van een uitkering, staat dus de verplichting om naar vermogen mee te doen en zich daartoe te laten ondersteunen en begeleiden door de gemeente. Hier wordt bepleit om dat in beginsel voor ieder te laten gelden die aanspraak maakt op een bijstandsuitkering.

Deense model?

Voor voorbeelden van succesvol arbeidsmarktbeleid wordt vaak verwezen naar Denemarken. Dit Scandinavische land staat bekend om de succesvolle combinatie van hoge uitkeringen, beperkte ontslagbescherming en verplichte

50 Zie ook CWI, *De arbeidsmarkt voor laagopgeleiden. Kansen en risico's*, Amsterdam 2005.

51 Zie Gemeente Amsterdam, Dienst Werk en Inkomen, *Beleidskader 2006*, Amsterdam 2005. In Amsterdam worden 40.000 bijstandsuitkeringen verstrekt. Dat is ruim 10 procent van het totale aantal in Nederland.

activering.⁵² De hoogte van de uitkeringen zijn in Nederland en Denemarken niet heel verschillend.⁵³ Wat de ontslagwetgeving betreft, zijn de verschillen wel groot. Denemarken is hierin heel liberaal.⁵⁴ Mits de wet niet is overtreden en de CAO is gevolgd, mag een Deense werkgever zijn werknemers op elk moment ontslaan. Hieraan zijn geen kosten verbonden, tenzij de werknemer langer dan 12 jaar in dienst is. Wel geldt een opzegtermijn die kan oplopen tot een half jaar bij meer dan 9 jaar dienstverband. De proeftijd is lang, en duurt meestal een jaar. Zieke werknemers mogen in Denemarken na 120 dagen door de werkgever worden ontslagen. Dan eindigt ook de verantwoordelijkheid van de werkgever voor de reïntegratie. Ook staat het de werkgever vrij om zelf te bepalen wie hij ontslaat wanneer het bedrijf om bedrijfseconomische redenen moet krimpen. Een nadeel van deze geringe ontslagbescherming is dat zij ertoe leidt dat kwetsbare groepen bij een recessie als eerste hun baan verliezen. Gevolg is wellicht ook dat werkgevers minder bereid zijn te investeren in de scholing van werknemers. Anderzijds zijn er wel veel middelen voor scholing beschikbaar als iemand werkloos wordt. Trainingen voor werkzoekenden worden in Denemarken vijf keer zo vaak gevolgd als in Nederland. Gesubsidieerde arbeid heeft in Denemarken geen prioriteit. De hoge sociale uitkeringen en een activerend arbeidsmarktbeleid met veel nadruk op scholing en op tijdelijke in plaats van structurele arbeidsmarktsubsidies zijn aantrekkelijk. Dat geldt niet onverkort voor het derde onderdeel van het Deense model. De positieve keerzijde van de geringe ontslagbescherming is weliswaar een snelle doorstroming, het zware accent op activering en het betrekkelijk ruime aanbod van banen. Toch levert dit het geheel wel een heel magere bescherming op van werknemers. Een ongeclausuleerde navolging van het Deense model zou de commissie dan ook niet willen bepleiten.

Maar hoe zit het met de arbeidsbemiddeling? Feitelijk kent Nederland met de recent ingevoerde Wet werk en bijstand het Deense model. Gemeenten zijn in Nederland sinds enige jaren verantwoordelijk voor de activering van

52 Het Deense model van 'flexicurity' -de combinatie van 'flexibility' voor de werkgevers en 'security' voor werknemers- bestond ook al in de jaren '80. Essentieel voor de succeswerking is de stelselmatige verkorting van de duur van de periode waarin men *inactief* mocht zijn. Die periode is inmiddels nul. De duur van de uitkering daarentegen is langer (!) dan in Nederland. De activeringsperiode is dus gelijk aan de duur van de uitkeringsperiode. Alleen voor jongeren is de uitkering verlaagd.

53 Verschillend is wel dat in Denemarken werkgevers nauwelijks sociale premies betalen. Uitkeringen en arbeidsbemiddeling worden uit de algemene middelen betaald.

54 Zie voor wetgeving www.investindk.com, een website van het ministerie van Buitenlandse zaken van Denemarken.

bijstandsontvangers en het sanctiebeleid. Financieel lopen zij ook risico sinds de nieuwe Wet werk en bijstand. Die wet stimuleert gemeenten meer en meer tot een sluitende aanpak. De wet is een succes. De bemiddeling is inmiddels sterk verbeterd.

Het Deense model kan echter niet één op één worden gehanteerd voor *alle* uitkeringsgerechtigden. Voor personen die nog maar net aanspraak maken op een WW-uitkering is het niet gewenst en ook niet nodig om over te gaan tot een massieve collectief uitgevoerde arbeidsbemiddeling en reïntegratie vanaf dag één. De meeste mensen die werkloos raken, slagen er na verloop van tijd immers zelf in om een baan te vinden. Voor hen kan de overheid faciliteiten aanbieden, maar een verplichtend traject is hier ongewenst. Dat zou alleen maar leiden tot een bureaucratisering van de arbeidsbemiddeling. Kenmerkend voor Nederland is de zelfregulering. Dit blijkt uit het succesvolle uitzendwezen, uit de omvang van tijdelijke contracten en uit het grote aandeel deeltijdbanen. Dat biedt voor het overgrote deel van de beroepsbevolking voldoende mogelijkheden en flexibiliteit om weer aan de slag te komen. Nederland loopt hier ver voor op andere landen en scoort bepaald goed als het om het vinden van een baan gaat, zeker gedurende het eerste jaar van de WW.

Belangrijk onderdeel van de huidige WW is bovendien de poortwachtersfunctie. Die maakt maatwerk mogelijk. Werkzoekenden krijgen de gelegenheid om op eigen initiatief naar werk te zoeken, maar na drie maanden gaat het CWI na of men zich voldoende heeft ingezet. Zo niet, dan volgt korting op de uitkering. Om dit te kunnen beoordelen stelt het UWV een reïntegratievisie op, waarin wordt aangegeven welke stappen nodig zijn om een baan te vinden, en welke rechten en plichten daarbij horen. De ene keer blijft het bij de constatering dat er een verplichting tot sollicitatie is. De andere keer is van meet af aan duidelijk dat intensieve begeleiding nodig is, en dat de UWV gelijk de reïntegratie ter hand moet nemen.

Werkzoekenden die zelfstandig hun weg zoeken, kunnen wel behoefte hebben aan enige hulp bij het zoeken naar een baan. Het is daarom goed dat werklozen nu een beroep kunnen doen op een reïntegratiecoach WW. Deze coach is als UWV-medewerker werkzaam op een CWI-kantoor en kan maatwerk bieden.⁵⁵ Ook sociale partners kunnen een belangrijke taak vervullen door te faciliteren dat werknemers de transitie van de ene baan naar de andere kunnen maken, bijvoorbeeld via ‘werk-naar-werk-trajecten’ voor mensen die werkloos dreigen te raken. Maar om te verhinderen dat de eerste

55 Inspectie Werk en Inkomen, *De kortste weg naar werk. Een onderzoek naar reïntegratiecoaching WW bij UWV*, Den Haag 2005.

maanden, waarin men in beginsel zelf verantwoordelijk is voor de reïntegratie, ervaren worden als een verlamvend vooruitzicht, is het wenselijk dat werkzoekenden desgewenst van meet af aan terecht kunnen bij deskundigen die hen helpen om een nieuwe baan te vinden.⁵⁶ Dit geldt zeker voor diegenen die een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt hebben. Voorkomen moet echter worden dat de terechte aandacht voor deze beperkte groep, ertoe leidt dat *alle* werkzoekenden verplicht onder de regie van de overheid naar werk moeten gaan zoeken. Dat zou bijzonder veel extra bureaucratie met zich meebrengen. Hulp voor degenen die erom vragen (en dan is een maximale inspanning van het UWV dan wel de gemeente op haar plaats) en speelruimte voor degenen die zelf een baan willen zoeken, al dan niet via uitzendbureaus, is het devies.

De arbeidsbemiddeling zou gediend zijn bij een grotere rol van gemeenten. Gemeenten hebben de afgelopen jaren flink wat expertise opgebouwd bij de reïntegratie van mensen met een bijstandsuitkering. Ook werken ze veel samen met het UWV bij de reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten die behalve een arbeidsongeschiktheidsuitkering ook een bijstandsuitkering ontvangen. Maar gemeenten zouden ook een grotere rol kunnen krijgen bij de arbeidsbemiddeling van WW-ers. Gemeenten hebben er immers financieel belang bij dat mensen na de WW periode niet in de bijstand terecht komen.

Het CWI, nu een ZBO met regionale kantoren, zou onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeenten moeten komen, net als de sociale werkvoorzieningen en de bijstand. Het regionale CWI blijft als zodanig bestaan, maar de afhankelijkheid van de landelijke aansturing wordt doorbroken. Gemeenten kunnen wat de uitvoering betreft gaan samenwerken op het niveau van CWI-regio's en op dat niveau overleggen met werkgevers en werknemers. De arbeidsbemiddeling en reïntegratie komen dan in een hand. Het CWI en de gemeenten in de regio zijn zo spil in de arbeidsbemiddeling en reïntegratie op maat.

Het CWI behoudt voor werklozen de rol van poortwachter die na verloop van tijd, nu is dat drie maanden, toetst of iemand zich wel voldoende heeft ingespannen om werk te vinden. Is dat niet het geval dan moet een tijdelijke korting op de WW- of bijstandsuitkering mogelijk zijn. Mensen bij wie van begin af aan al duidelijk is dat zij moeilijk zonder hulp aan het werk zullen komen, moeten gelijk onder verantwoordelijkheid van de gemeente vallen, en niet pas na een jaar, vergelijkbaar met de rol die de reïntegratiecoach WW nu heeft.

56 Een stap in de goede richting is dat per 1 juli 2005 personen die weten dat ze werkloos raken al vanaf vier maanden voor het ingaan van de uitkering een beroep op het CWI kunnen doen.

Leer-werktrajecten

Personen zonder startkwalificatie, maar met een bijstandsuitkering, worden dus tegen de achtergrond van de nieuwe Wet werk en bijstand goed opgevangen en toegeleid naar werk. Maar diegenen zonder werk, zonder uitkering en zonder kwalificaties vallen buiten het bereik van de reguliere arbeidsbemiddeling. Het is ongewenst dat deze groep wordt uitgesloten van het activerende arbeidsmarktbeleid. Personen zonder startkwalificatie tussen de 18 en 23 jaar die geen werk of uitkering hebben, zouden een leer/werkplicht moeten krijgen.⁵⁷ Het verwerven van competenties kan via scholing, werk of stage.

Wat als iemand ondanks alle reïntegratie-inspanningen geen baan vindt? Of als iemand niet in staat is om te werken, of niet over de productieve vermogens beschikt die een baan tegen minimaal het minimumloon mogelijk maken? Diegenen die er ondanks reïntegratie-inspanningen niet in slagen betaald werk te vinden, geldt dat tegenover het recht op een bijstandsuitkering, de verplichting tot inspanning staat.⁵⁸ Dit kan bijvoorbeeld gaan om werk dat door de gemeente bemiddeld is. De werkzoekende is verplicht dit werk te aanvaarden: beschikbaarheid alleen is niet voldoende. Zekerings zijn overigens nodig om ervoor te zorgen dat het langere tijd verrichten van de werkzaamheden niet automatisch en na verloop van tijd juridisch gezien leidt tot een vast dienstverband. Mocht de wetgeving hiermee niet verenigbaar zijn, dan dient ze op dit punt te worden aangepast. Het gaat om het aanwenden van tijd in ruil voor een uitkering.

Bijstandsgerechtigden die werken ten behoeve van de gemeenten, krijgen dus geen vaste dienstbetrekking. Het werk is er nu immers juist op gericht hen voor te bereiden op de arbeidsmarkt. Voor mensen met een lage productiviteit hebben gemeenten ook de mogelijkheid om een loonkostensubsidie te geven aan de werkgever, in het geval dat die iemand met een bijstandsuitkering in dienst neemt.

Daarnaast zou aan werkgevers de mogelijkheid geboden moeten worden om werkzoekenden twee jaar in dienst te nemen tegen het wettelijk minimumloon op 21 jaar (dat is 72,5% van het wettelijk minimumloon op 23 jarige leeftijd), onder de voorwaarde dat 10% van de loonsom in scholing van de werknemer wordt gestoken. De opzet is dat het dienstverband na twee jaar wordt omgezet in een regulier contract.

57 Zie ook de motie Verhagen c.s. over een leer/werkplicht voor jongeren tot 23 jaar.

58 Een vergelijkbaar voorstel is in Duitsland door de CSU gedaan. Zie *Die Welt* 14 juni, 'CSU-Politiker will Arbeitsdienst für Hartz-IV-Bezieher'.

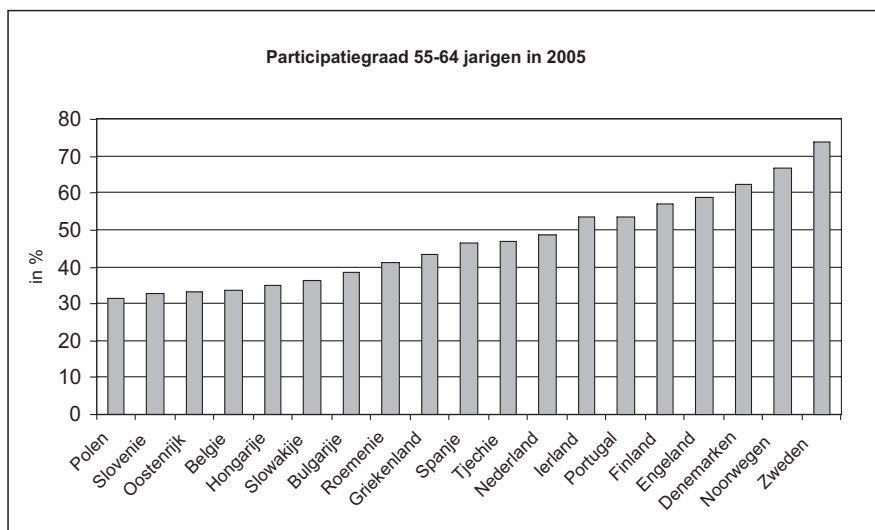
Maar er is wel één groep voor wie een uitzondering moet worden gemaakt. Dat zijn degenen die alleen onder aangepaste omstandigheden kunnen werken. Zij komen in aanmerking voor de WSW. De aanmelding hiervoor gebeurt vrijwillig. Ook mensen van wie duidelijk is dat ze heel weinig kans maken op een reguliere baan, zouden binnen het bereik van de werkvoorziening moeten kunnen komen. De WSW zou dan meer de functie kunnen krijgen van voorziening voor diegenen die niet zelfstandig op de reguliere arbeidsmarkt terecht kunnen. Inkomensbescherming gaat zo altijd gepaard met participatiebescherming, met een aparte voorziening voor uitsluitend diegenen die echt alleen onder aangepaste omstandigheden kunnen werken. Melkertbanen komen dus niet terug.

Bij diegenen die om persoonlijke of maatschappelijke redenen echt niet kunnen werken, moet gekeken welke hulp zij nodig hebben. Dit kan gaan om een heel breed scala van hulpverlening. De gemeenten hebben hierin een taak. De mooie kant van een beleid waarin serieus werk wordt gemaakt van activering is dat ook mensen in het vizier komen die het zelf niet redden, waardoor (veel eerder) sociale hulp geboden kan worden. Juist door veeleisend en duidelijk te zijn bij de activering, kan en zal veel gerichtere ondersteuning en hulp kunnen worden geboden. Dat maakt maar weer eens duidelijk dat vrijblijvendheid uiteindelijk tot onverschilligheid bij de uitvoering kan leiden. Juist een meer veeleisend beleid stelt in staat betrokken en sociaal te zijn voor wie echt behoefte heeft aan ondersteuning en hulp, ook als dat structureel is.

3.2.4 Bronnen van kennis en ervaring: ouderen

Mogelijkheden voor een hogere arbeidsparticipatie liggen er ook zeker bij mensen uit de leeftijdscategorie 55-64 jaar (en met name bij hen die boven de 60 jaar zijn). Andere landen kennen een aanzienlijk hogere deelname van de wat oudere werknemers (zie onderstaande grafiek op pagina 68).

De geringe arbeidsparticipatie van ouderen is verklaarbaar. In onze economie wordt bij voorkeur een beroep gedaan op jonge, gezonde werknemers. De gemiddelde oudere werknemer is bovendien duurder (loon, pensioenkosten) en soms minder productief. Bovendien is de in het initiële onderwijs opgedane kennis niet zelden verouderd, al staat daar uiteraard een vracht aan ervaring tegenover. De voorkeur voor jongere werknemers versterkt zichzelf doordat in oudere werknemers minder geïnvesteerd wordt en er verschillende routes zijn om vervroegd (voor 65 jaar) de arbeidsmarkt te verlaten. Investerings in jongere werknemers lonen daarom op het eerste



Bron: Eurostat.

gezicht meer dan in oudere werknemers. Voor de oudere werknemer vertaalt dit zich in onzekerheid tijdens de laatste fasen van het werkzame leven. Onzekerheden over de betaalde baan, het niveau daarvan, maar ook over de houdbaarheid van het salaris en over de pensioenopbouw.

Vanuit het perspectief van de menselijke mogelijkheden en talenten is hier sprake van een ongewenste verspilling en van een gebrek aan oprechte interesse in de werknemer. In plaats van het op peil houden van de capaciteiten en vaardigheden, wordt niet meer geïnvesteerd in oudere werknemers. Het gevolg is dat de productieve vermogens inderdaad afnemen. De profetie gaat zo vanzelf in vervulling. De arbeid van ouderen wordt vervolgens te duur, omdat de beloning niet mee ademt met de productiviteit.

Geen beperking levensloopregeling

Het beperken van de inzetbaarheid van de levensloopregeling, door te verbieden dat het levenslooptegoed kan worden aangewend voor prepensioen, zoals de PvdA voorstelt, draagt niet bij aan de verbetering van de employability van oudere werknemers. De levensloopregeling wordt door deze beperking van de keuzevrijheid immers veel minder aantrekkelijk. De aantrekkelijkheid van de regeling ligt juist in de vrije aanwendbaarheid. De mogelijkheid tot prepensioen fungeert als carrier en maakt van de levensloopregeling tot succes. Het prepensioen fungeert als vergezicht. Als er eenmaal een saldo is opgebouwd, zal het gaandeweg zeker ook voor andere bestemmingen worden aangewend, ook al blijft dit een vrije keuze (en moet het dat blijven). Het perspectief nu weghalen smooit de net ingevoerde regeling in de kiem.

Ingezet beleid

Het kabinet Balkenende II heeft verschillende maatregelen genomen om de arbeidsparticipatie van ouderen te stimuleren. Enerzijds zijn er maatregelen genomen om vervroegde uittreding te ontmoedigen. Zo worden VUT en pensioenregelingen in 10 jaar uitgefaseerd en vervangen door actuariel neutrale pensioenregelingen, in combinatie met de levensloopregeling. Ook zijn de keuringseisen voor de WAO/WIA zodanig veranderd, dat arbeidsongeschiktheidsregelingen niet langer dienen als route naar vervroegde uittreding. Anderzijds zijn er ook maatregelen genomen ter stimulering van de arbeidsparticipatie. Werkloze ouderen worden geacht te solliciteren en bij werkloosheid ook een baan te accepteren tegen een eventueel lager salaris. De nieuwe arbeidsongeschiktheidsregeling (WIA) stimuleert werkgevers om ouderen werknemers die gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn in dienst te houden. Via loonaanvulling worden werkgevers gestimuleerd om ook oudere gedeeltelijk arbeidsgeschikten in dienst te nemen of te houden. Ook de schaarste op de arbeidsmarkt zal zijn werk gaan doen: instellingen zullen de noodzaak en winst gaan inzien van het betrokken houden van de oudere werknemer.

Recente cijfers geven aan dat het beleid begint te werken. Het aantal werkloze jongeren neemt snel af, en is gedaald tot 95.000 in het eerste kwartaal 2006. Het aantal mensen met een bijstandsuitkering neemt sinds medio 2005 af; 326.000 personen onder de 65 jaar ontvingen in februari 2006 een bijstandsuitkering. Het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is gedaald van bijna een miljoen eind 2002 tot net onder de 900.000 eind 2005.

Welke maatregelen kunnen nog meer genomen worden om ook voor oudere werknemers overtuigende en vaste bruggen te slaan naar de arbeidsmarkt? Naast financiële aspecten rond prepensioen kunnen ter bevordering van de werkgelegenheid van oudere werknemers, worden genoemd:

- goede voorwaarden voor gezondheid en veiligheid op het werk; gezondheidsproblemen die verband houden met het werk nemen immers toe met de leeftijd;
- flexibele vormen van arbeidsorganisatie, zoals geleidelijke pensionering in plaats van het gebruik om ineens te stoppen;
- voortdurende toegang tot scholing; scholing is nodig om de kwalificaties op peil te houden;
- een doeltreffend actief arbeidsmarktbeleid; oudere werknemers zijn kwetsbaar als ze hun baan verliezen; maatwerk blijft nodig. Gemeenten en het CWI zouden zich bij voorrang op hen moeten richten.

Arbeidskorting voor ouderen

Eerder is al door het CDA bepleit om de arbeidskorting voor oudere werknemers gericht in te zetten. Nadien betoonde ook de OESO zich hiervan een voorstander.⁵⁹ Dit zou kunnen door de leeftijd waarop de korting wordt ontvangen te verhogen tot 62 jaar. Nu ontvangen alle ouderen vanaf 57 jaar, ongeacht het inkomen, deze extra korting. De OESO stelt dat een aanzienlijk deel van de middelen terecht komt bij mensen die zonder de korting ook zouden werken. Als instrument om de *replacement rate* te verlagen, heeft de arbeidskorting voor oudere werknemers met hogere inkomens nauwelijks een functie. De OESO suggereert daarom de korting, waarmee jaarlijks ruim 100 miljoen euro mee is gemoeid, meer toe te spitsen op lagere inkomens.⁶⁰ In theorie kan de arbeidskorting demotie accommoderen omdat het compensatie biedt voor een lager inkomen. Of de arbeidskorting voor ouderen in de praktijk ook zo functioneert blijft de vraag, omdat de afweging om wel of niet te werken veel meer bepaald lijkt te worden door het plezier in het werk en door het pensioen dat men opbouwt. In dat licht is het wenselijk de leeftijd waarop de arbeidskorting ingaat jaarlijks met een jaar te worden verhoogd totdat de 62 jaar is bereikt.

Werken na 65 jaar

Een deel van de mensen wil graag na 65 jaar doorwerken. Wettelijke belemmeringen om vrijwillig door te werken als men 65 is geworden, zijn er slechts in beperkte mate. Voor zover ze er zijn dienen ze te worden weggenomen.⁶¹ Overleg tussen werkgever en werknemer is van belang bij eventueel langer doorwerken. Het biedt een mogelijkheid voor 65-plussers die eigenlijk wel graag betaald willen doorwerken, om dit ook te doen. Bovendien biedt het mensen met een laag aanvullend pensioen of met onvolledige AOW-opbouw de mogelijkheid om wat extra te sparen door langer door te werken. Wettelijk blijft de AOW op 65 jaar, maar mensen kunnen er voor kiezen om langer door te werken.

59 OECD, *Ageing and Employment Policies*, Paris 2005.

60 Reeds in Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Herstel van draagkracht, Beleidsadvies inzake de Belastingherziening 2001*, Den Haag 2000, werd gewezen op het nadeel dat van de arbeidskorting iedereen profiteert, ongeacht het inkomen. Zie ook motie Klink, Eerste Kamer 2005-2006, 30300 XV, D).

61 Het SER-Advies, *Wegnemen belemmeringen voor doorwerken na 65 jaar*, Den Haag 2006, noemt met name de loondoorbetaling bij ziekte gedurende twee jaar en de zogenaamde Ragetlie-regel die opzegging van een vaste dienstverband eist wanneer gelijk daarna een tijdelijk contract volgt. Zie voor een overzicht van alle wetten en regels waarin de leeftijdsgrens van 65 jaar een rol speelt, Expertisecentrum leeftijd en maatschappij, Ellie Smolenaars, *65 jaar als uiterste houdbaarheidsdatum. Een onderzoek naar de leeftijdsgrens van 65 jaar in wet- en regelgeving*, Utrecht 2005.

3.3 Ontwikkelen postinitiële scholingsmarkt

Flexibilisering van de postinitiële scholingsmarkt is gewenst. Werknemers en werklozen hebben belang bij flexibele en ruime mogelijkheden om zich op latere leeftijd te scholen. Dit geldt voor diegenen die geen startkwalificatie hebben, maar zeker ook voor hen die het in zich hebben om door te leren, maar dat in een eerdere fase niet hebben gedaan alsook voor degenen die willen nascholen.

De markt voor postinitiële scholing werkt onvoldoende⁶², met als gevolg dat het scholingsaanbod onvoldoende aansluit op de vraag en er gebrek is aan keuzevrijheid. De scholing voor drop-outs uit het voortgezet onderwijs is lang niet altijd van voldoende niveau om jongeren weer de aansluiting te laten maken. Eenmaal aan het werk, komt veel scholing tot stand via arrangementen die gebonden zijn aan een bepaalde sector. Dit beperkt scholing die *sectoroverschrijdend* is en de scholing die van belang is voor de mobiliteit tussen sectoren. Het schort kortom aan flexibele leerroutes en vloeiende overgangen tussen initieel en postinitieel onderwijs en tussen werken en leren (langs de weg van bijvoorbeeld erkenning van Elders Verworven Competenties (EVC's)). Tegen de achtergrond van de groeiende persoonlijke en maatschappelijke behoefte aan gericht leren, zijn bovengenoemde beperkingen een gemis. Een betere werking van de markt voor postinitieel onderwijs is gewenst. Daarbij is het zinvol nader naar de rol van de volwasseneducatie en O&O-fondsen te kijken.

Volwasseneducatie beter benutten

De behoefte aan een goed werkende postinitiële scholingsmarkt geldt zeker ook voor de volwasseneducatie, waarvoor de gemeenten verantwoordelijk zijn. In het kader van de Wet Educatie Beroepsonderwijs zijn Gemeenten verplicht het onderwijs in te kopen bij een ROC. Deze monopoliepositie van ROC's leidt ertoe dat gemeenten het onderwijs zien als iets van het ROC. Terwijl gemeenten zich juist actief moeten opstellen en als opdrachtgever moeten aangeven wat zij willen met de doelgroep waarvoor zij scholing inkopen, bijvoorbeeld voor volwassen analfabeten en langdurig werklozen zonder uitkering.⁶³ ROC's op hun beurt ondervinden te weinig prikkels om het onderwijs te vernieuwen en bijvoorbeeld duale trajecten te ontwikkelen, of geïntegreerde trajecten waarbij de educatie doorloopt in het beroeps-

⁶² Zie het rapport van de MDW-werkgroep Doelmatigheid van de scholingsmarkt, *Slagvaardige scholen*, Den Haag 2001.

⁶³ Gemeenten hebben bij de aanwending van de reïntegratiemiddelen in het kader van de bijstand juist wel heel veel vrijheid, hetgeen tot goede resultaten leidt.

derwijs. De beperkte wisselwerking tussen educatie en beroepsonderwijs wordt mede veroorzaakt door de verschillen in financiering. Afschaffen van de gedwongen winkelnering, zoals al wel voor de scholing van de zogenaamde oudkomers is gebeurd, kan vraagsturing bevorderen. Omdat gemeenten zelf mogen bepalen welk onderwijs ze inkopen en bij welke doelgroep ze prioriteit leggen, is niet voor iedere tweede-kanser een geschikt onderwijsaanbod beschikbaar. Spijtoptanten kunnen niet op kosten van een andere gemeente het onderwijs volgen. Dit leidt tot ontoegankelijkheid van het onderwijs.

Meer doen met O&O-fondsen

Opleidings & Ontwikkelingsfondsen zijn een belangrijke speler op de postinitiële onderwijsmarkt.⁶⁴ Hun doel is het zorgen voor voldoende en goed geschoold personeel in een sector. De fondsen zijn opgericht om kosten van scholingsactiviteiten over alle werkgevers in een branche te verdelen, en zo het risico dat een door de werkgever geschoolde werknemer naar de concurrent gaat, te verevenen. Veel O&O-fondsen beperken zich tot deze traditionele functie en richten zich derhalve enkel op de werkgever. Echter, de fondsen zouden ook een functie kunnen vervullen voor individuele werknemers. Dit kan bijvoorbeeld door de bedragen die nu naar de fondsen gaan te koppelen aan persoonlijke ontwikkelingsrekeningen en individuele leerrekeningen, waarmee reeds positieve ervaringen zijn opgedaan. Het geld is dan minder gekoppeld aan de werkgever en aan de sector. De budgetten op de scholingsrekening komen dan in wezen ter beschikking van de *individuele werknemer*. Tevens kan meer worden gedaan met de eerder genoemde EVC's. Sociale partners kunnen als *collectiviteit* wel bijdragen aan *innovatie* van opleidingen. Aanbieders zijn vooral geïnteresseerd in goed lopende bestaande cursussen en ontwikkelen maar heel beperkt nieuw innovatief cursusmateriaal. Sociale partners kunnen dit patroon doorbreken door zelf innovatieve opleidingen aan te bieden. Cruciaal is ook dat wat betreft het aanbod van scholing verbreding plaatsvindt. Nu worden opnieuw vooral vakgerichte opleidingen aangeboden. Voor werknemers is het echter uit oogpunt van *employability* van belang dat de opleiding ook van nut kan zijn *buiten* het eigen bedrijf of sector. Gelukkig wordt ook in steeds meer cao's het belang van een gedeelde verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer voor *employability* uitgewerkt. Voor sociale partners ligt hier een belangrijke opdracht, namelijk om de O&O-fondsen in dienst te stellen van de *employability* van werknemers, en te zorgen dat deze verder reikt dan de eigen sector.

64 Zie uitvoerig over O&O-fondsen, Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie, *Scholing op afspraak. Sectorale scholingsafspraken en stand van zaken O&O-fondsen 2004*, Amsterdam 2005.

Leerrechten

Het stelsel van leerrechten dat het kabinet wil invoeren in het hoger onderwijs, biedt mogelijkheden voor een betere aansluiten van vraag en aanbod van postinitiële scholing. Cruciaal daarbij is dat leerrechten die niet worden opgebruikt op een later moment flexibel kunnen worden ingezet. Studenten die vlot hun studie afronden, en niet al hun leerrechten opmaken, moeten deze op een later moment kunnen benutten voor aanvullende scholing bij een geaccrediteerde instelling (niet noodzakelijk WO of HBO). Op die manier hebben studenten een prikkel om hun leerrechten goed te benutten. Leerrechten zijn dan een uitdrukking van een normatieve tijd van een bepaalde studie. Naarmate het normaler wordt de leerrechten in de postinitiële fase in te zetten, zullen instellingen zich op die markt gaan bewegen en opleidingsmodules gaan aanbieden. Ook mbo-studenten zouden wanneer ze eenmaal werken, met behulp van restleerrechten hun kennis en kunde op hbo-niveau moeten kunnen brengen, ook wanneer dit betekent dat men niet een volledige studie wil volgen, maar alleen die delen die relevant zijn voor hun loopbaan. Een modulaire opzet van het onderwijs zal zich dan gaandeweg gaan ontwikkelen. Tegen die tijd kunnen leerrechten wellicht ook gaan dienen als een bekostigingsmethode voor het reguliere onderwijsprogramma van onderwijsinstellingen. Maar voor de commissie is dat van secundair belang. Zij vindt het vooral van betekenis dat het toekennen van aanspraken op bekostigd onderwijs (leerrechten) ertoe kan leiden dat studenten die sneller afstuderen restleerrechten later kunnen verzilveren. Dat zal studenten kritischer maken en dat is weer een aansporing voor onderwijsinstellingen om goed en gericht onderwijs aan te bieden. Bovendien zullen middelen die nu aan initieel onderwijs worden uitgegeven meer en meer ingezet kunnen worden voor vervolgonderwijs tijdens de beroepsuitoefening. Dat is belangrijk voor het op peil houden van talenten. Zo vloeien middelen uit de fase van de jeugd naar latere perioden in de levensloop, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van het initiële onderwijs. Zoals de levensloopregeling het mogelijk maakt om middelen voor vroegpensioen te investeren in eerdere fasen van het leven (bijscholing/omscholing), zo maken leerrechten het mogelijk om aanspraken uit de juniorfase in het leven te verzilveren in een latere fase. Beide bewegingen beogen de scholing en daarmee toerusting van werkenden te versterken, nu de arbeidsmarkt zo sterk aan veranderingen onderhevig is.

3.4 Flexibilisering van het ontslagrecht

Modernisering van het ontslagrecht is gewenst om de dynamiek op de arbeidsmarkt te vergroten. Het kabinet Balkenende II heeft op aangeven van de SER reeds belangrijke stappen gezet. Zo is de verwijtbaarheidstoets geschrapt en wordt bij bedrijfseconomische ontslagen het *last-in-first-out* prin-

cipe vervangen door het afspiegelingsprincipe. Deze maatregelen zijn breed gedragen vernieuwingen van het ontslagrecht en de ontslagbescherming.

Ontslagrecht en employability

Het ontslagrecht regelt de procedure rond ontslag van een werknemer en biedt zo bescherming aan werknemers. Aan die bescherming kleven ook nadelen. Een te grote bescherming remt niet alleen de mobiliteit op de arbeidsmarkt, maar kan ook gemakkelijk als een fuik gaan werken voor werknemers. De bescherming is dan betrekkelijk en deels schijn. Werkgevers zijn dan bovendien huiverig om kwetsbare groepen in dienst te nemen, waardoor activering minder effectief is. Er zal dus een goede balans gevonden moeten worden tussen bescherming en openheid van de arbeidsmarkt. Een belangrijke belemmering voor werkgevers is dat een eenmaal aangenomen werknemer heel moeilijk is te ontslaan of alleen tegen hele hoge kosten, terwijl daarvoor toch gegronde redenen kunnen zijn. Werkgevers hebben behoefte aan minder ontslagbescherming, omdat ze zo de samenstelling en kwaliteiten van hun personeelsbestand beter kunnen afstemmen op de ontwikkelingen van bedrijf of organisatie. Wanneer het moeilijk is om mensen te ontslaan, kunnen de financiële spanningen zich verdiepen wanneer een bedrijf in de problemen komt.

Fundamenteel probleem

Een fundamenteeler punt in het huidige ontslagrecht is dat de vergoeding automatisch oploopt met het aantal jaren dat men in dienst is. Het beschermt daardoor voornamelijk werknemers met een lang dienstverband tegen de (gevolgen van) ontslag. Dit zijn vaak oudere werknemers. Deze systematiek leidt er enerzijds toe dat oudere werknemers minder snel van baan wisselen, omdat ze dan hun opgebouwde rechten verliezen. Anderzijds is het voor werkgevers moeilijk om oudere werknemers te ontslaan en dat alles verklaart weer voor een deel waarom oudere werknemers moeilijker aan de slag kunnen als zij van baan willen wisselen, of onverhoopt werkloos worden. De loffelijke ambitie van insluiting leidt zo in feite via een omweg ook tot uitsluiting. Het ontslagrecht stamt dan ook uit een tijd waarin mensen levenslang bij een bedrijf werkten. Dat is echter steeds minder het geval. Het huidige ontslagrecht staat daarom voor een deel op gespannen voet met het streven naar een arbeidsmarkt die juist vraagt om tijdige transitie, ook van oudere werknemers. Het stelsel belemmert tijdige overgangen, in plaats van deze te faciliteren. Maar er is natuurlijk wel een keerzijde. De ontslagvergoeding heeft ook een beschermende functie ten behoeve van oudere werknemers die minder productief worden. Werknemers zijn geen machines die al naar gelang de vernieuwing van het productieproces van de hand worden gedaan. Werkgevers zijn verantwoordelijk voor hun mensen.

De overheid reguleert dat terecht door de aanspraken op WW mede afhankelijk te maken van het arbeidsverleden. Ook de gouden handdruk biedt enerzijds bescherming, maar anderzijds levert het ook de bovengenoemde belemmeringen op. Hoe kan dit dilemma worden doorbroken?

Geen afschaffen gouden handdruk, maar wel meer gericht op scholing

Eerder is door het kabinet Balkenende II voorgesteld de gouden handdruk af te schaffen, door de ontslagvergoeding te verrekenen met WW-uitkering. Later volgde – onder druk van met name de CDA-fractie in de Tweede Kamer⁶⁵ – een versoepeling van het voorstel en werd een bruto jaarsalaris vrijgesteld van verrekening. Volgens de SER leidt verrekening van de ontslagvergoeding met WW-uitkering tot moeizamere ontslagprocedures, en daardoor tot juist minder arbeidsmarktdynamiek. Werknemers zullen, omdat ze minder vergoeding ontvangen, minder snel akkoord gaan met ontslag en vaker bezwaar aantekenen bij de rechter. Sociale plannen bij reorganisaties zullen moeilijker tot stand komen. Voor oudere werknemers heeft het verrekeningsvoorstel grotere consequenties dan voor jongeren. Bovendien tast het middel van verrekening het verzekeringsprincipe van de WW aan.

Invoeren employability-toets

Het eenzijdig afschaffen van de gouden handdruk lost bovengenoemde problemen niet op en leidt al snel tot onzekere situaties voor oudere werknemers. Bovendien vervult een ontslagvergoeding in conflictsituaties een maatschappelijk belangrijke rol. De oplossing moet in een andere richting worden gezocht. De ontslagbescherming moet niet zozeer worden vermindert, als wel verrijkt. Werkgevers die maximaal geïnvesteerd hebben in de employability van hun werknemers, of gestort hebben op de levenslooptrekening van hun werknemers ten behoeve van scholing⁶⁶, zouden daarvoor beloond kunnen worden. In plaats van een hoge ontslagvergoeding zouden zij deels of volledig daarvan vrijgesteld kunnen worden. Wanneer scholing een onderdeel van de arbeidsrelatie wordt, is er een impuls om pro-actief te handelen. De mogelijkheden voor scholing en persoonlijke ontwikkeling kunnen in de arbeidsovereenkomst worden opgenomen.

Verrijken kantonrechterformule

In het Burgerlijk Wetboek is wel opgenomen dat bij ontslag een vergoeding kan worden toegekend, maar niet hoeveel. De hoogte van de ontslagvergoeding wordt door de rechter vastgesteld. Die hanteert daarbij de zogenaamde

65 Zie in een eerdere fase ook al Bovenberg en Klink, *NRC Handelsblad*, 23 september 2004, 'WW-maatregel vereist betere overgangsregeling'.

66 Hiertoe zou het levensloopsaldo ook voor scholing aangewend kunnen worden.

'kantonrechterformule', die ooit is afgesproken om verschillen per rechtbank te voorkomen.⁶⁷ In feite is daarmee een vrij dwingende vorm van rechtersrecht gevormd.

De ontslagvergoeding hoeft niet te worden afgeschaft, maar in het Burgerlijk Wetboek kan worden toegevoegd dat de rechter bij het vaststellen van de ontslagvergoeding rekening houdt met de mate waarin de werkgever de werknemer in staat heeft gesteld om zich in brede zin te ontwikkelen, en zo weerbaar te zijn op de arbeidsmarkt. Belangrijk is dat het niet alleen om bedrijfs- of functiegerelateerde scholing gaat. Juist de mate waarin een werknemer ook bij een ander bedrijf aan de slag kan, is van belang. Omgekeerd toetst de rechter ook of de werknemer zijn aandeel heeft geleverd. In de Memorie van Toelichting op de wet kan de wetgever aangegeven waarom het welk gewicht aan scholing wil toekennen. Daarbij zal scholing en ontwikkeling breder moeten worden opgevat dan alleen het volgen van een paar cursussen. In de praktijk en via beoordeling van het individuele geval zal dan moeten blijken hoe de jurisprudentie zich kan ontwikkelen rond de wettelijk verankerde zorgplicht van werkgevers en hoe het de ontslagvergoeding beïnvloedt. Op deze manier valt een relatie te leggen tussen de mate waarin aan de zorgplicht is voldaan en de ontslagvergoeding. De invulling van de zorgplicht komt immers mede tot uitdrukking in de mate waarin een werknemer in staat is een nieuwe baan te vinden. De kans op een nieuwe baan is mede afhankelijk van de mate waarin door de werkgever in de werknemer is geïnvesteerd, in termen van scholing. De toevoeging in het BW zal al snel haar doorwerking krijgen, omdat de jurisprudentie zich direct ontwikkelt. Werkgevers zullen bij de rechter immers gelijk wijzen op de inspanningen die ze gepleegd hebben om de weerbaarheid van de werknemer te vergroten, om zo een lagere vergoeding te hoeven betalen.

Ontslagvergoeding storten op de levenslooprekening

De ontslagvergoeding die de rechter toewijst, zou verplicht op de levensloopregeling van de werknemer gestort moeten worden.⁶⁸ Het maximaal in de levensloopregeling te sparen saldo van 210%, wordt dan navenant verhoogd. De storting in de levensloopregeling past goed bij het doel van de ontslag-

67 De kantonrechterformule houdt in dat voor ieder dienstjaar een maandsalaris als ontslagvergoeding wordt toegekend. Leeftijdjaren tussen 40 en 50 tellen voor 1,5 mee. Jaren boven de 50 tellen dubbel. Een rechter kan eventueel een lagere of hogere vergoeding toekennen, of het ontslag weigeren. Een gang naar de rechtbank is dus voor zowel de werkgever als de werknemer risicovol, reden waarom de meeste zaken via onderhandeling tot een schikking komen.

68 Zie ook Bovenberg en Klink, *NRC Handelsblad*, 23 september 2004, 'WW-maatregel vereist betere overgangsregeling'.

uitkering. Die vergoeding wordt toegekend vanwege het onvoldoende invulling geven door de werkgever van de scholing en ontwikkeling van de medewerker. Met de storting in de levensloopregeling ontvangt de werknemer in feite tijd. Tijd die hij kan besteden aan het weer op peil brengen van zijn menselijk kapitaal. Ook om deze reden is het van belang dat het tegoed op de levensloopregeling, behalve als vervangend inkomen, ook aangewend kan worden voor de kosten van scholing en voor een periode ‘in between jobs’.⁶⁹

Scholing als primaire arbeidsvoorwaarde

Het gevolg van een nieuwe kantonrechterformule zal zijn dat scholing steeds meer een primaire arbeidsvoorwaarde wordt. Werkgevers zullen bij de begeleiding van het personeel en hun scholingsbeleid moeten letten op het onderhoud van het menselijke kapitaal van hun werknemers. Dit zal zijn weerslag krijgen in cao's. De vrees dat werkgevers alleen bereid zijn om te investeren in functiegerichte scholing, of helemaal niet willen investeren omdat de werknemer weg kan gaan, zal in een krapper wordende arbeidsmarkt minder opgeld doen. Een werkgever die zijn werknemers in goed overleg veel vrijheid biedt bij het invullen van diens *employability* slaagt er waarschijnlijk beter in zijn werknemers aan zich te binden dan een werkgever die deze vrijheid niet geeft. Jongeren worden hierop reeds voorbereid. Ze leren nu al om te denken in competenties. Ze zijn er op gespist om voor zichzelf te kijken waarin ze zich nog verder moeten ontwikkelen en wat ze nodig hebben om wend- en weerbaar te blijven op de arbeidsmarkt.

Conclusie

Bovenstaande aanpassingen in het ontslagrecht betekenen een omslag van nazorg (in de vorm van een ontslagvergoeding) naar voorzorg (investeren door werkgever en werknemer in weerbaarheid). De zekerheid die aan werknemers wordt geboden, verandert dus wel van karakter. Niet langer wordt de baan of functie gegarandeerd. Maar zekerheid wordt mede ontleend aan het vermogen een andere baan te kunnen vinden, aan de eigen *employability*. De flexibiliteit die aldus wordt bereikt, leidt tot minder discontinuïteit. Overgangen verlopen soepeler. Een nieuw stelsel van ontslagrecht doet dus een groter beroep op de persoonlijke verantwoordelijkheid van de werknemer, maar deze is ingebed in een grotere, collectieve verantwoordelijkheid van de werkgever en werknemer. *In feite gaat het hier om een moderne vormgeving van het poldermodel: werkgever en werknemer worden verantwoordelijk voor elkaar gemaakt, maar ditmaal op de werkvloer als aanvulling op het centrale overleg*

⁶⁹ Uitgaven aan scholing zijn reeds aftrekbaar voor de belasting. Wanneer het levenslooptegoed wordt aangewend voor scholingsuitgaven, kunnen de scholingskosten vervolgens worden afgetrokken van de belasting.

en de onderhandelingen op bedrijfstakniveau. Deze verantwoordelijkheden wordt ondersteund door de overheid met een activerend arbeidsmarktbeleid, waarbij een zware nadruk op reïntegratie ligt. Het ontslagrecht moet dus gezien worden in relatie tot het reïntegratiebeleid en tot de investeringen in menselijk kapitaal.

3.5 Verruimen levensloopregeling

Met de in 2006 geïntroduceerde levensloopverzekering is de basis gelegd voor een nieuwe ordening in de sociale zekerheid. Naast de bestaande sociale zekerheid is er de levensloopregeling als een persoonlijke inkomensverzekering. De tegoeden op de levensloopregeling zijn persoonlijke aanspraken, die overigens mede via collectieve afspraken tot stand kunnen komen (via de inleg van een deel van de loonsom). De overheid faciliteert op deze manier de persoonlijke verantwoordelijkheid van mensen. Ook sociale partners hebben hierbij een rol. Zij kunnen samen afspraken maken over een bijdrage van de werkgever aan de levensloopregeling van de werknemer en in de CAO opnemen onder welke voorwaarden de spaartegoeden in combinatie met verlof kunnen worden opgenomen.

Persoonlijke maatvoering versus collectiviteit

De levensloopregeling komt tegemoet aan de diversiteit in levenslopen tussen mensen. Het publieke deel alleen is steeds minder in staat om aan de diversiteit in levenslopen tegemoet te komen. De persoonlijke regeling vormt een aanvulling omdat ze maatwerk kan bieden. De publieke regelingen dekken de risico's die werkenden niet zelf kunnen dragen. Deze dualiteit biedt ruimte om de verhouding tussen het publieke en private deel geleidelijk aan te passen aan de gewijzigde maatschappelijke verhoudingen, zodat de sociale zekerheid blijft aansluiten bij het risicoprofiel van de moderne samenleving.

Een meer op de persoon toesneden stelsel sluit ook beter aan bij de mate waarin het te verzekeren risico beïnvloedbaar is door de werknemers. Door al dan niet te investeren in hun *employability* beïnvloeden mensen de kans op het vinden van een baan wanneer ze werkloos raken of gedeeltelijk arbeidsongeschikt. Bij een beïnvloedbaar risico ligt het voor de hand om een beroep te doen op de persoonlijke verantwoordelijkheid van mensen. Genieten en betalen liggen dan in een hand. De levensloopregeling krijgt zo een plaats naast het publieke stelsel van verzekeringen. Bij dit alles blijft de bijstand fungeren als vangnet op het sociale minimum, zonder mogelijkheid tot aanvulling.

Relatie tot spaarloon

Om de levensloopregeling een betere kans te geven is het wenselijk om de clausule te schrappen dat wie meedoet met spaarloonregeling niet kan deelnemen aan de levensloopregeling. Overwogen zou kunnen worden om de spaarloonregeling te integreren in de levensloopregeling.

Verruiming van de levensloopregeling

Op een aantal punten is het wenselijk de levensloopregeling te verruimen. De huidige wetgeving laat opname uit de levensloopregeling alleen toe wanneer het arbeidscontract tijdens de verloftijd intact blijft. Dit bemoeilijkt het inzetten van het levensloopsaldo. Vermindering van de arbeidstijd is daardoor alleen bij de eigen werkgever mogelijk, en veel moeilijker of helemaal niet te realiseren bij een ander bedrijf. Wie bijvoorbeeld aan het einde van zijn carrière minder wil werken en een andere baan zoekt, zal zijn levenslooptegoed alleen kunnen aanspreken wanneer het arbeidscontract gebaseerd is op het oude aantal gewerkte uren en salaris. Ook is het denkbaar dat iemand zijn levensloopsaldo zou willen benutten voor inkomen tijdens de opstartperiode van een eigen bedrijf, om zo in ieder geval van inkomen verzekerd te zijn. Dat is nu wettelijk niet mogelijk. In beide gevallen vormt de eis dat de werknemer in loondienst moet zijn een sta in de weg. Een logische oplossing is om deze beperking te laten vervallen. Tegelijk zou dan ook de levensloopregeling open gesteld kunnen worden voor zelfstandig ondernemers. Zij zijn nu buitengesloten van deelname omdat de regeling via de loonbelasting dient te worden uitgevoerd. Overheveling naar de inkomstenbelasting lost dit op. Een ander groot voordeel is dat de inleg flexibeler wordt. Iedereen – met of zonder werkgever – kan naar eigen behoefte geld sparen en opnemen van de levensloopregeling, op vergelijkbare wijze als nu in de derde pijler voor extra pensioen gespaard kan worden via lijfrenten. Om te voorkomen dat mensen vanwege het gespaarde vermogen in de levensloopregeling zich genoodzaakt zien om voor hun 65^e minder te gaan werken, zou het levensloopsaldo ook overgeheveld moeten kunnen worden naar het ouderdomspensioen.

Storting werkgevers

Werkgevers mogen op dit moment niet exclusief aan werknemers met een levensloopregeling een geormerkte financiële bijdrage geven. Dit ontmoedigt werkgevers om financieel bij te dragen aan de levensloopregeling van hun werknemers. Daarom zouden werkgevers zouden exclusief moeten kunnen bijdragen aan de levensloopregeling van hun werknemers. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door de bijdrage van werkgevers te maximeren en evenredig te laten toenemen met de bijdrage van de werknemer. De systematiek is gelijk aan de hier boven voorgestelde bijdrage van de overheid (even-

redige en gemaximeerd). Vanwege de laatste toevoeging – de werkgeversbijdrage is afhankelijk van de inleg van de deelnemer – hoeven werkgevers niet ook meer te betalen aan diegenen die niet deelnemen.

Levensloopverlofkorting

Sparen in de levensloopregeling wordt door de overheid gestimuleerd. Wie als werknemer geld opneemt uit de levensloopregeling, ontvangt een levensloopverlofkorting. Dat is een heffingskorting gelijk aan het opnamebedrag, met een maximum van 185 euro per gespaard kalenderjaar, dat jaarlijks wordt geïndexeerd. Er hoeft in het betreffende jaar dus 185 euro maal het aantal gespaarde jaren, minder belasting te worden betaald. Omdat het om een vast bedrag gaat, is de levensloopverlofkorting relatief *meer waard naarmate het inkomen lager is*. De heffingskorting geldt ongeachte het doel van het verlot.

Ook zou het goed zijn om deze heffingskorting niet pas bij opname van het levenslooptegoed uit te keren, maar al gelijk bij de inleg. De deelnemer ziet deze fiscale ondersteuning dan terug in zijn opgebouwde saldo. Deelnemers lopen niet het risico dat de regeling op een later moment verandert. Dit vergroot de betrouwbaarheid van de regeling. Het voordeel hiervan is bovendien dat de overheid budgettaire verplichtingen in de toekomst naar voren haalt en daarmee de soliditeit van de overheidsfinanciën vergroot omdat geen lasten worden doorgeschoven naar de toekomst.

Ouderschapsverlofkorting

Wanneer iemand deelneemt aan de levensloopregeling en gebruik maakt van het recht op *onbetaald ouderschapsverlof*, ontvangt diegene per opgenomen verlofuur de helft van het minimumloon als heffingskorting. Dit kan oplopen tot maximaal 632 euro per maand (50% van het minimumloon). De verzilvering van de korting kan ook via het inkomen van de partner. Het is niet van belang hoeveel iemand jaarlijks inlegt in de levensloopregeling.

Ouderschapsverlof van drie maanden naar half jaar per kind

Via de levensloopregeling kent Nederland dus een vorm van betaald ouderschapsverlof. Ouders hebben recht op drie maanden ouderschapsverlof per kind, maar de werkgever hoeft het salaris dan niet te betalen. Er is althans geen wettelijke plicht daartoe. De levensloopregeling zorgt ervoor dat men in deze drie maanden (bij een fulltime betrekking) 632 euro per maand ontvangt als ouderschapsverlofkorting, eventueel aangevuld met de opname uit het opzij gezette levensloopbedrag.

Verlenging van de periode van onbetaald ouderschapsverlof van drie maanden tot vier-en-halve maand per kind is wenselijk om de gezinsfase te ont-

lasten.⁷⁰ Zelfstandige publieke financiering van het ouderschapsverlof is niet nodig omdat de levensloopregeling hierin voorziet, en wel op twee manieren. Allereerst kan het opgebouwde spaarsaldo in de levensloopregeling worden ingezet als inkomen. Daarbovenop ontvangen ouders bij opname uit de levensloopregeling ten behoeve van verlof de hierboven genoemde ouderschapsverlofkorting van 50% van het minimumloon per opgenomen verlof uur. De periode waarin de korting kan worden ontvangen, neemt uiteraard toe wanneer de periode wordt verlengd.

Invoeren scholingsverlofkorting

Naar analogie van de ouderschapsverlofkorting kan een scholingsverlofkorting worden ingevoerd. Werknemers die verlof opnemen ten behoeve van scholing en daartoe een tegoed uit de levensloop opnemen, ontvangen dan een heffingskorting. De korting is gerelateerd aan het officiële aantal uren dat met de studie is gemoeid. Voorwaarde is dat de scholing wordt afgenomen bij een geaccrediteerde instelling. Een combinatie van levensloop en inzet van leerrechten is zo mogelijk. Dit bevordert levenslang leren.

Flexibiliteit in de sociale zekerheid

Met de levensloopregeling wil het CDA het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid meer op maat en meer flexibel te maken. Mensen krijgen meer mogelijkheden om zelf die mate van sociale bescherming te kiezen die ze wensen. Met het opgebouwde vermogen in de levensloopregeling kan ook het menselijk kapitaal worden onderhouden.

Niet alleen biedt het werkenden meer sociale bescherming en neemt de flexibiliteit voor hen toe, ook vergroot het de beweeglijkheid van de sociale zekerheid als geheel. Omdat het gespaarde vermogen gekoppeld is aan de persoon en niet aan het collectief, is de aanwending van het vermogen ook veel flexibeler. Eenmaal gespaard vermogen kan voor verschillende doelen worden ingezet en sluit daardoor makkelijk aan bij de verschillende levensfasen. Collectieve arrangementen zijn veel minder flexibel en bovendien moeilijk om te vormen, zoals is gebleken. De ingebakken verhoudingen beperken de speelruimte en de neiging is dan om het bestaande te behouden.

Conclusie

De in 2006 ingevoerde levensloopregeling heeft het in zich om uitgroeien tot een persoonlijke inkomensverzekering die inkomensbescherming biedt in verschillende fasen van de levensloop. Bij de start kan het saldo in de levensloopregeling alleen worden opgenomen als er een dienstverband is. De huidige levensloopregeling blokkeert daardoor de aanwending van het

⁷⁰ Zie ook het CDA-verkiezingsprogramma 2002-2006, *Betrokken samenleving, betrouwbare overheid*, Den Haag 2002.

spartegoed als aanvulling op een uitkering, bij het opstarten van een bedrijf of als tijdelijke inkomensvoorziening ten behoeve van scholing als men geen dienstverband heeft. Het onderbrengen van de levensloopregeling ook in de inkomstenbelasting verhelpt dit. Zelfstandigen kunnen dan ook gebruik maken van de levensloopregeling.⁷¹ Het beperken van de levensloopregeling door aanwending voor prepensioen onmogelijk te maken (zoals de PvdA wil) is een ongewenste aantasting van de bestedingsvrijheid en remt bovendien het uitgroeien van de regeling. Sparen voor prepensioen kan immers een wenkend perspectief zijn om mee te doen aan de regeling en de gewinning aan het sparen bevorderen. Als men eenmaal een saldo op de rekening heeft, komen ook andere toepassingen in beeld.

3.6 Samenvatting

Door een goed arbeidsmarkt kan ruimte op de begroting worden gecreëerd, omdat het leidt tot meer belastinginkomsten en minder sociale uitgaven. Hierdoor wordt het makkelijker om een overschot op de begroting te creëren.

Dit vraagt om aanpassingen van de arbeidsmarkt op drie fronten:

- het loongebouw moet zich minder rigide ontwikkelen tijdens de levensloop;
- het scholingsgebouw moet zich meer richten op werkenden;
- in de sociale zekerheid is een omslag nodig van nazorg naar voorzorg.

Tussen 2010 en 2040 krimpt het potentiële arbeidsaanbod. De vraag naar arbeid neemt echter toe, zij het dat dit verschilt voor hoger en lager opgeleiden. De paradox is dat hoger opgeleiden schaars worden, terwijl er onder lager opgeleiden werkloosheid dreigt. Ook verschillen de effecten op de personeelsvoorziening per sector. Als gevolg van een vergrijzend personeelsbestand worden binnen enkele jaren al grote problemen verwacht bij de overheid (met name gemeenten) en het onderwijs. In de zorg worden knelpunten verwacht vanwege de groei van de sector. Verhoging van de arbeidsproductiviteit is een van de mogelijkheden om een gebrek aan personeel op te vangen. De andere mogelijkheid is het generiek vergroten van het arbeidsaanbod. Verhoging van het arbeidsaanbod is voornamelijk mogelijk door een hogere participatie van allochtonen, lager opgeleiden, deeltijders (met name vrouwen), oudere werknemers en een lagere schooluitval onder jongeren.

71 De mogelijkheden om de levensloopregeling te gebruiken in het kader van belastingplanning, zonder de bedoeling het vermogen te benutten voor scholing of verlof, moeten worden geminimaliseerd.

De mate waarin mensen in staat zijn om zich voor te bereiden en te reageren op economische veranderingen, is een belangrijke toetssteen voor de effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid. Kern van een toekomstgericht arbeidsmarktbeleid is dat mensen in staat worden gesteld om transities te maken. Als daar blokkades ontstaan, leidt dit tot verstarring in de ontwikkeling van mensen en in de economie in bredere zin. Vermindering van de starheid maakt de arbeidsmarkt ook meer toegankelijk voor *outsiders*. Zij lopen niet op tegen een muur van rechten van *insiders*. Rechten die overigens belangrijk zijn, maar mensen ook om allerlei redenen ook in de weg kunnen gaan zitten.

Het aandeel van allochtonen in de beroepsbevolking neemt de komende decennia sterk toe, tot aan een derde van het totaal. Allochtone vrouwen nemen nu nog weinig deel aan de arbeidsmarkt, deels omdat ze onvoldoende geschoold zijn. Aan het gebrek aan scholing kan iets gebeuren door hogere eisen te stellen aan het kwalificatieniveau dat nieuwkomers zich eigen dienen te maken tijdens de periode van inburgering. Dit kan door de leerplicht gaandeweg minder aan de leeftijd te koppelen, en meer aan het bereiken van een vorm van een beroepskwalificerend diploma, waarbij de manier waarop dat niveau wordt bereikt kan verschillen. Om de aantrekkelijkheid voor hoger opgeleide migranten te vergroten zou Nederland een systeem van *Green Cards* in moeten voeren voor buitenlandse zelfstandigen en werknemers in loondienst op basis van een puntensysteem.

De arbeidsmarktparticipatie van vrouwen is gemeten in uren beperkt. Veel vrouwen werken in kleine deeltijdbanen en weinigen in hogere functies. Wel is het percentage vrouwen dat betaald werk heeft hoog. Het is daarom effectief om het werken in grotere deeltijdbanen te stimuleren. Door een grotere omvang van de baan, komen voor betrokkenen meer banen op een hoger niveau binnen bereik en neemt het maatschappelijk rendement op onderwijsinvesteringen toe.

Wanneer zelfregulering er niet toe leidt dat in meer dan 90 procent van de cao's goede afspraken zijn gemaakt over de kinderopvangkosten is het begrijpelijk dat het kabinet werkgevers vooralsnog wil verplichten tot een bijdrage. Een fundamenteel debat is echter wenselijk of de kosten van de kinderopvang en ook van de zorgverzekering wel deel uit moeten maken van de arbeidskosten en verbonden moeten zijn met de arbeidsrelatie.

Lager opgeleiden, onder wie veel allochtonen, hebben een slechte positie op de arbeidsmarkt. Goede activering is een belangrijke sleutel om hun positie te verbeteren. In dit verband wordt vaak Denemarken als voorbeeld genoemd. Personen zonder startkwalificatie tussen de 18 en 23 jaar – en dus

niet meer leerplichtig zijn – die geen werk of uitkering hebben, zouden een leer/werkplicht moeten krijgen. Voor diegenen zonder startkwalificatie zou het ontvangen van een bijstandsuitkering gekoppeld moeten worden aan het naar vermogen werken aan het verhogen van het eigen kwalificatieniveau. Het kwalificatieniveau is daarmee bepalend voor de vraag om men een leerplicht heeft. Feitelijk kent Nederland met de recent ingevoerde Wet werk en bijstand een eigen variant van het zogenaamd Deense model. Een eigen variant, want het Deense model kan niet één op één worden gehanteerd voor *alle* uitkeringsgerechtigden. De meeste mensen die werkloos raken, slagen er na verloop van tijd in om zelf een baan te vinden. Voorkomen moet echter worden dat de terechte aandacht voor een beperkte groep die zonder ondersteuning geen baan vindt, ertoe leidt dat alle werkzoekenden verplicht onder de regie van de overheid naar werk moeten gaan zoeken, met alle bureaucratie van dien.

De arbeidsbemiddeling zou gediend zijn bij een grotere rol van gemeenten. Gemeenten hebben er immers financieel belang bij dat mensen na de WW periode niet in de bijstand terecht komen. Het CWI, nu een ZBO met regionale kantoren, zou onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeenten moeten komen, net als de sociale werkvoorzieningen en de bijstand. De arbeidsbemiddeling en reïntegratie komen dan in een hand. Gemeenten kunnen wat de uitvoering betreft gaan samenwerken op het niveau van CWI-regio's en op dat niveau overleggen met werkgevers en werknemers.

Het CWI behoudt voor werklozen de rol van poortwachter die na verloop van tijd, nu is dat drie maanden, toetst of iemand zich wel voldoende heeft ingespannen om werk te vinden. Is dat niet het geval dan moet een tijdelijke korting op de WW- of bijstandsuitkering mogelijk zijn.

Personen zonder startkwalificatie tussen de 18 en 23 jaar die geen werk of uitkering hebben, zouden een leer/werkplicht moeten krijgen. Het verwerven van competenties kan via scholing, werk of stage.

Voor diegenen die er ondanks reïntegratie-inspanningen niet in slagen betaald werk te vinden, geldt dat tegenover het recht op een bijstandsuitkering, de verplichting tot inspanning staat. Dit kan bijvoorbeeld gaan om werk dat door de gemeente bemiddeld is. De werkzoekende is verplicht dit werk te aanvaarden: beschikbaarheid alleen is niet voldoende. Diegenen die alleen onder aangepaste omstandigheden kunnen werken, komen in aanmerking voor de WSW. Ook mensen van wie duidelijk is dat ze heel weinig kans maken op een reguliere baan, zouden binnen het bereik van de werkvoorziening moeten kunnen komen.

Het voor werkgevers mogelijk moet worden om werkzoekenden twee jaar in dienst te nemen tegen het wettelijk minimumloon op 21 jaar (dat is 72,5% van het wettelijk minimumloon op 23 jarige leeftijd), onder de voorwaarde dat 10% van de loonsom in scholing van de werknemer wordt gestoken. De opzet is dat het dienstverband na twee jaar wordt omgezet in een regulier contract.

Het kabinet Balkenende heeft verschillende maatregelen genomen om de arbeidsparticipatie van ouderen te stimuleren. Veel winst valt nog te boeken op de werkvloer. Wel zou de arbeidskorting voor oudere werknemers gericht ingezet kunnen worden. In ieder geval door de leeftijd waarop de arbeidskorting ingaat (nu 57 jaar) jaarlijks met een jaar te verhogen totdat de 62 jaar is bereikt en mogelijk ook door de korting niet ongeacht het inkomen toe te kennen.

Wettelijke belemmeringen om na het 65^e levensjaar op vrijwillige basis door te werken, dienen te worden weggenomen. De AOW blijft ingaan op 65 jaar.

Flexibilisering van de postinitiële scholingsmarkt is gewenst. Het schort aan flexibele leerroutes en vloeiende overgangen tussen initieel en postinitieel onderwijs en tussen werken en leren. Sectorale Opleidings & Ontwikkelingsfondsen zouden meer voor individuele werknemers kunnen betekenen, bijvoorbeeld via dwarsverbanden met persoonlijke ontwikkelingsrekeningen en individuele leer- of scholingsrekeningen, die eventueel gevuld kunnen worden met geld uit de spaarloonregeling. Voor sociale partners ligt hier een belangrijke opdracht.

Het huidige ontslagrecht staat op gespannen voet met het streven naar een arbeidsmarkt die rekening houdt met het maken van transities, ook van oudere werknemers. Een fundamenteel probleem met het huidige ontslagrecht is namelijk dat de vergoeding *automatisch* oploopt met het aantal jaren dat men in dienst is. Het eenzijdig afschaffen van de gouden handdruk lost het fundamentele probleem niet op en leidt al snel tot onzekere situaties voor oudere werknemers. Bovendien vervult een ontslagvergoeding in conflictsituaties een maatschappelijk belangrijke rol.

Werkgevers die maximaal geïnvesteerd hebben in de *employability* van hun werknemers, of gestort hebben op de levenslooprekening van hun werknemers ten behoeve van scholing zouden deels of volledig van het betalen van een ontslagvergoeding vrijgesteld moeten worden. Het zou daarom goed zijn om in het Burgerlijk Wetboek op te nemen dat de rechter bij het vaststellen van de ontslagvergoeding (middels de zogeheten kantonrechterformule) rekening moet houden met de mate waarin de werkgever de werknemer in staat heeft gesteld om zich in brede zin te ontwikkelen, en zo weerbaar te

zijn op de arbeidsmarkt. In de Memorie van Toelichting op de wet kan dan door de wetgever worden aangegeven hoe het dit voor zich ziet. De toevoeging in het BW zal al snel haar doorwerking krijgen, omdat de jurisprudentie zich direct ontwikkelt. De ontslagvergoeding die de rechter toewijst, zou verplicht op de levensloopregeling van de werknemer gestort moeten worden.

De beperking dat men niet mag deelnemen aan de levensloopregeling wanneer men deelneemt aan de spaarloonregeling, moet worden opgeheven. Overwogen zou kunnen worden de spaarloonregeling te integreren in de levensloopregeling. De levensloopregeling wordt overgeheveld van de loonbelasting naar de inkomstenbelasting, zodat het levenslooptegoed ook zonder arbeidscontract kan worden aangewend tussen twee banen. Werkgevers zouden exclusief moeten kunnen bijdragen aan de levensloopregeling van hun werknemers.

De levensloopverlofkorting wordt niet pas bij opname maar bij inleg uitgekeerd. Verlenging van de periode van onbetaald ouderschapsverlof van drie maanden tot vier-en-halve maand per kind is wenselijk om de gezinsfase te ontlasten. Naar analogie van de ouderschapsverlofkorting wordt een scholingsverlofkorting ingevoerd, naar rato van het aantal uren scholing bij een geaccrediteerde instelling.

4 Financiële kaders

Op grond van de in de vorige hoofdstukken geschetste mogelijkheden voor het vergroten van het arbeidsaanbod en flexibilisering van de arbeidsmarkt en sociale zekerheid kan worden geconcludeerd dat er alle reden is om vertrouwen te hebben in de toekomst. Er is beleid gevoerd dat uitzicht biedt op:

- betaalbaarheid van de AOW;
- betaalbaarheid van de gezondheidszorg en een nieuwe regie;
- het vermijden van tekorten op arbeidsmarkt en dus geen wachtlijsten, schooluitval en te dure maatschappelijke diensten;
- het vermijden van loonopdrijving door schaarste en daardoor een slecht draaiende economie;
- evenwicht tussen scholing, betaald werken, opvoeden en zorgen;
- evenwicht voor wat betreft de druk om betaald te werken tussen oud en jong, allochtoon en autochtoon en
- evenwicht tussen plichten (geen vrijblijvendheid in de bijstand) en rechten (recht op faciliteiten tot scholing, arbeidsbemiddeling en – indien nodig – WSW).

De draai die hiervoor nodig was is de afgelopen jaren gemaakt. Het komt er nu op aan vaart te maken en over te gaan op een sociale investeringsagenda.

Want:

- de slag is gemaakt van nazorg naar voorzorg, maar de implementatie zal stevig ter hand genomen moeten worden;
- de houdbaarheid van sociale regelingen is verbeterd: er is een nieuwe arbeidsongeschiktheidsregeling voor volledig duurzame arbeidsongeschikten, de werkloosheidsuitkering is niet langer een route naar vervroegde uittreding en in de bijstand is activering standaard geworden, maar de organisaties moeten hier nog meer op worden toegesneden;
- looninflatie is tegengegaan, waardoor er weer meer economische groei is, maar de hoogte van de secundaire loonkosten blijft een punt van zorg.

De financiële en sociaal-economische uitdagingen kan Nederland dus aan, mits we de kansen die er liggen verder benutten. Daarom moeten we verder gaan op deze weg en zorgen dat de ingezette veranderingen in termen van uitvoering een succes worden. Daarvoor is het zaak om:

- te investeren in de arbeidsdeelname van vrouwen, ouderen, gedeeltelijk arbeidsongeschikten en allochtonen, juist nu het economisch beter gaat. Voor de sociale samenhang en de ontwikkelingsmogelijkheden van soms kwetsbare groepen is dat erg belangrijk. Bovendien zal het draagvlak voor de overheidsfinanciën daarbij winnen;
- de arbeidsbemiddeling en het scholingspeil (onder andere van allochtonen) verder te verbeteren;

- scholing naar menselijke maat terug te brengen en toe te snijden op de vraag;
- de levensloopregeling te verbeteren en uit te bouwen;
- het bereikte overschot op de begroting vast te houden en verder uit te bouwen om ons daarmee voor te bereiden op de komende kosten van de vergrijzing;
- het zorgstelsel gaandeweg en zorgvuldig te ontdoen van bureaucratie en de rol van wettelijke tarieven terug te dringen, waar deze knellen.

De geboekte resultaten nemen niet weg dat ten aanzien van de overheidsfinanciën behoedzaamheid geboden blijft. De uitgangssituatie is weliswaar niet slecht, maar de ambities zijn wel groot. In dit hoofdstuk wordt bekeken wat nodig is om deze ambities te realiseren. In financiële zin gaat het voor wat betreft de komende kabinetsperiode om vragen als: wat is de beginsituatie, hoeveel ruimte is er bij voorbaat en hoeveel ruimte moet gecreëerd worden?

4.1 Budgettaire beleidsuitgangspunten

Nieuwe en solide wegen

De commissie onderschrijft eerder vanuit het WI gehanteerde uitgangspunten⁷² voor een solide basis voor het budgettaire beleid:

1. Een trendmatig begrotingsbeleid is het uitgangspunt.
2. Aan de inkomstenkant dienen de automatische stabilisatoren volledig te werken. Dit impliceert dat inkomstenmeevallers in hun geheel worden gebruikt om de staatsschuld te verlagen en dus geen ruimte bieden voor lastenverlichting.
3. Inkomstentegenvallers komen ten laste van de staatsschuld tenzij het tekort de 2,5%⁷³ van het BBP dreigt te overschrijden. Dan worden maatregelen genomen om binnen de 3 procentnorm van het Groei- en Stabiliteitspact te blijven.
4. Overschrijdingen dienen gecompenseerd te worden binnen dezelfde budgetdisciplinesector. De huidige indeling van de sectoren in Rijksbegroting in enge zin, Sociale zekerheid en Zorg dient te worden gehandhaafd.

⁷² Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Nieuwe en solide wegen, Budgettaire beleid in de volgende kabinetsperiode*, Den Haag 2000. De concrete cijfers zijn geactualiseerd.

⁷³ In *Nieuwe en solide wegen* werd het moment van bijsturen gelegd bij 2%. Onder Balkenende II is vooraf gekozen voor het plaatsen van een vangrail bij 2,5% en in de praktijk zelfs 3,0%.

5. De uitgavenkaders worden, behoudens zeer uitzonderlijke situaties, voor de gehele kabinetsperiode vastgelegd.
6. Het reële uitgavenkader moet worden aangevuld met een uitgavenreserve van een miljard euro voor onvoorziene uitgaven als gevolg van ruilvoetgevallers.
7. De budgettaire ruimte dient te worden geraamd op basis van een voorzichtige raming voor trendmatige groei. Bij een geraamde potentiële groei van de economie tussen 2008 en 2011 van 2% betekent dit dat de solide trendmatige groei uitkomt op 1,75%. Dit dient het uitgangspunt te zijn voor het budgettaire beleid in de komende kabinetsperiode.⁷⁴

De kabinetten Balkenende I en II hebben in lijn met bovenstaande punten gehandeld. Op twee punten verdienen de uitgangspunten amendering. Het tweede punt wordt in paragraaf 5.4 geclausuleerd door een relatie te leggen met de hoogte van het saldo. Het vierde punt verdient nog aanvulling. De ervaringen van de afgelopen jaren hebben geleerd dat het verleidelijk is om conjuncturele meevallers in de sociale zekerheid in te zetten voor structurele uitgaven in andere sectoren. Dit is mogelijk omdat de vermogens in de sociale fondsen meetellen voor het EMU-saldo, waardoor – met als dekking de ‘overschotten’ in de fondsen – elders uitgaven kunnen worden gedaan zonder dat het EMU-saldo daalt. Deze handelwijze is onwenselijk, omdat op die manier structurele uitgaven worden gedaan op basis van conjuncturele inkomsten. Maar ook wordt de budgetdiscipline per sector doorbroken en worden bijvoorbeeld inspanningen van sociale partners om werkloosheid te reduceren (via loonmatiging, of via scholing en dus voorzorg) of om de instroom naar de WAO te beperken, uiteindelijk door de overheid benut om de premies kunstmatig hoog te houden. Dit doet zij dan om zo aan de EMU-eisen voor het tekort te kunnen voldoen, terwijl de premies op zichzelf wel degelijk naar beneden zouden kunnen.

Dit kan worden voorkomen door de premies voor de werknemersverzekeringen in de sociale zekerheid lastendekkend vast te stellen over de conjunctuur heen. Gemeten over een periode van circa negen jaar – de duur van een volle conjunctuurgolf – zijn de totale premieopbrengsten en uitkeringslasten dan in evenwicht. De premiepercentages blijven jaarlijks gelijk, terwijl de inkomsten en uitgaven schommelen als gevolg van de economische ontwikkelingen. Gemiddeld genomen zijn uitgaven en inkomsten dan in evenwicht. Om te garanderen dat er altijd een positief vermogen aanwezig is, zullen sociale

⁷⁴ Zie CPB, *Het groeipotentieel van de Nederlandse economie tot 2011* en *Boekhoudkundige berekening budgettaire ruimte 2008-2011*, beide Den Haag 2006, als mede CPB, *Economische Verkenning 2008-2011*, Den Haag 2006.

fondsen een minimaal basisvermogen moeten hebben. Het feitelijke EMU-saldo wordt door het saldo in het fonds wel beïnvloed, maar het structurele saldo niet. Het effect is dat in de sociale zekerheid de automatische stabilisatoren kunnen werken. Dit heeft een stabiliserend effect op de economie.

Voor de niet premiegefinancierde sociale uitkeringen, als de bijstand, is het mee ademen met de conjunctuur eveneens van belang. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

8. De sociale premies voor de werknemersverzekeringen worden lastendekkend vastgesteld over de conjunctuurcyclus heen.
9. Automatische stabilisatoren dienen ook te werken voor conjunctuurgevoelige uitgaven, als bijvoorbeeld bijstandsuitkeringen.

Hiermee zijn de regels voor het budgettaire beleid weergegeven. Op grond hiervan kan een ruimteberekening worden gemaakt voor de komende kabinetsperiode.

4.2 Uitgangssituatie hoopgevend

Hoe is de financieel-economische situatie aan het eind van 2006? Het beeld is beduidend positiever dan zich lange tijd liet aanzien. De kabinetten Balkenende I en II zijn er klaarblijkelijk in geslaagd zijn om de overheidsfinanciën veilig door een lange periode van recessie te leiden. Uit de najaarsnota 2006 blijkt dat naar verwachting in 2006 de begroting een overschot van 0,4% vertoont.

Ook economisch staat Nederland er goed voor. Werkgelegenheidsvooruitzichten zijn zonnig en dat is zeer goed nieuws voor met name de kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Hun werkzekerheid is in hoge mate gediend bij economische groei en een aantrekkelijke economie. Het komt er de komende jaren op aan te werken aan een structurele verbetering van hun uitgangsposities, zodat zij minder kwetsbaar worden voor economische tegenvallers en voor verlies aan werkgelegenheid. Tegelijk neemt ook het aantal vacatures in rap tempo toe, waardoor er in sommige sectoren weer een gebrek aan geschoolde arbeidskrachten is. Zowel de kwetsbare positie van bepaalde groepen op de arbeidsmarkt als de naderende krapte, vormen reden om in dit rapport zo zwaar te benadrukken dat scholing en toerusting van belang zijn, evenals voorzorg.

Uitsplitsing EMU-saldo

Zoals in onderstaande tabel zichtbaar is, gaan achter het EMU-saldo drie verschillende saldi schuil. Die van het Rijk, van de lagere overheden en die van

de sociale fondsen. De relevante parameter is het saldo van de Rijksoverheid. Immers, wanneer de sociale fondsen met kostendeekkende premies werken, is het saldo over de conjunctuur heen gemeten gelijk aan nul, en lagere overheden ontvangen hun middelen grotendeels van de Rijksoverheid en worden uiteindelijk geacht met een sluitende begroting te werken.⁷⁵ In de periode 1976-2003 was het EMU-saldo van lokale overheden ook feitelijk gemiddeld nul.⁷⁶

Budgettaire kerngegevens 2006 in miljoenen euro (in lopende prijzen; min betekent uitgaven)

| | 2006 |
|---|----------|
| 1. Netto-uitgaven onder het kader RBG-eng | -97.592 |
| 2. Netto begrotingsgefinancierde uitgaven SZA | -14.546 |
| 3. Netto uitgaven niet relevant voor enig kader* | -13.478 |
| 4. Netto begrotingsgefinancierde uitgaven (4=1+2+3) | -125.616 |
| 5. Belastingen | 126.366 |
| 6. Overig | 2.845 |
| 7. EMU-saldo Centrale Overheid | 3.595 |
| 8. EMU-saldo Lokale Overheid | -1.600 |
| 9. EMU-saldo Sociale Fondsen | 172 |
| 10. EMU-saldo (=- tekort) | 2.167 |
| EMU-saldo in %BBP | 0,4% |
| EMU-schuld | 261.852 |
| EMU-schuld in %BBP | 49,5% |
| BBP (in miljarden euro's) | 529 |
| * excl. aflossing en uitgifte vaste schuld en incl. verkooptaakstelling | |

Bron: Ministerie van Financiën, *Najaarsnota 2006*, Den Haag 2006.

75 In 2005 hadden gemeenten een tekort van €1,9 miljard en Waterschappen van €0,2 miljard. Provincies kenden een overschot van €0,2 miljard. Alle lokale overheden tesamen kwam het tekort op 0,3% BBP.

76 Zie Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenningen 2005*, Den Haag 2005, p. 139.

Inflatie

De inflatie is tijdens deze kabinetsperiode weer onder controle gebracht,⁷⁷ mede dankzij de met sociale partners overeengekomen loonmatiging (eind 2003).⁷⁸ De verslechtering van de concurrentiepositie is hierdoor tot staan gekomen. Tot en met 2004 werden – ondanks de loonmatiging – Nederlandse producten duurder dan die uit het buitenland. De oververhitting die het kabinet-Kok II mede veroorzaakte, was daar debet aan. Vanaf 2005 loopt Nederland weer iets in op de opgelopen achterstand. De achterstand ten opzichte van 2003 is ingelopen. De verbeterde concurrentiepositie is te danken aan de loonmatiging: in 2004 stegen de cao-lonen volgens het CBS met 1,3 procent, en in 2005 slechts met 0,8 procent. Voor dit en volgend jaar wordt in de MEV 2007 een stijging van de lonen voorzien van 1,75% en 2%. Dit is ietwat boven de verwachte geldontwaarding van 1,25% in die jaren, zodat de koopkracht toeneemt.

4.3 Budgettaire ruimte op middellange termijn

Traditioneel wordt voorafgaand aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer door het Centraal Planbureau becijferd hoeveel financiële ruimte een nieuw kabinet ter beschikking staat. Het gaat dan om de verwachte groei van de overheidsinkomsten minus de geraamde uitgaven. Op basis van deze ruimteberekening brengen politieke partijen hun eigen mutaties aan, waardoor deze onderling vergelijkbaar zijn en waardoor de budgettaire gevolgen van de gemaakte keuzes inzichtelijk worden.

Eerdere perioden (1998-2002 en 2003-2006)

De budgettaire ruimte voor de periode 1998-2002 was volgens ramingen van het Centraal Planbureau 2,7 miljard euro, bij een behoedzame economische groei van 2%.⁷⁹ In de periode 2003-2006 was deze ruimte volgens ramingen van het Centraal Planbureau 3,5 miljard euro bij een voorzichtige raming van de economische groei van 2,5%.⁸⁰ In het verkiezingsprogramma van het CDA werd daar door besparingen 5,5 miljard euro aan de ruimte toegevoegd. Feitelijk was de economische groei veel lager.

77 De inflatie daalde van 4,2% in 2001, naar 3,3% in 2002, 2,1% in 2003 en 1,2% in 2004.

78 De kostprijs per eenheid product wordt bepaald door de stijging van de lonen en van de arbeidsproductiviteit. De lonen reageren op de inflatie.

79 Centraal Planbureau, *Keuzen in kaart, Economisch effecten van vijf verkiezingsprogramma's*, Den Haag 1998.

80 Zie Centraal Planbureau, *Economische Verkenning 2003-2006*, Den Haag 2001. De structurele groei van het BBP werd een kwart procent lager geraamd dan in het voorzichtige scenario vanwege een correctie voor de conjunctuur.

Verwachte ruimte 2008-2011

Welke financiële ruimte staat voor een nieuwe kabinetsperiode ter beschikking? Het Centraal Planbureau raamt de budgettaire ruimte voor de komende kabinetsperiode bij een economische groei van 1,75% en bij ongewijzigd beleid op 6,5 miljard⁸¹ euro. De inkomsten groeien met 23,5 miljard euro en de uitgaven met 17 miljard euro. In een scenario zonder voorzichtigheidsmarge van een kwart procent komt de ruimte nog 2,2 miljard euro hoger uit.

Raming economische groei

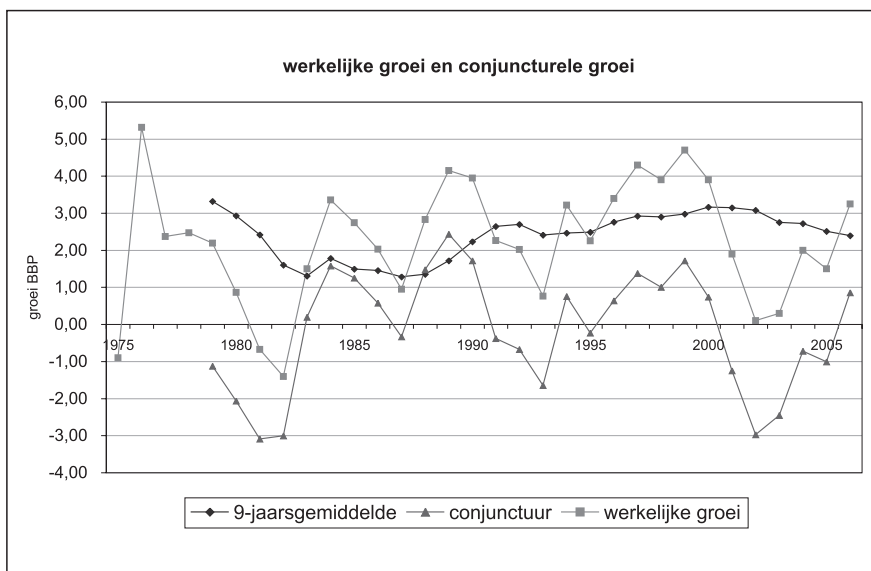
De economische groei in de periode 2008-2011 wordt door het Centraal Planbureau geraamd op 2%. Dit groeipercentage sluit aan bij de ontwikkeling van de trendmatige groei in het recente verleden, zoals uit onderstaande grafiek blijkt. Daarin is de trendmatige groei weergegeven als de gemiddelde groei over een volledige conjunctuurperiode van negen jaar. Het negenjaargemiddelde is inmiddels gedaald van drie naar iets minder dan twee-en-half procent.⁸² De onderste lijn in de grafiek geeft het verschil weer tussen de feitelijke groei en het negenjaarsgemiddelde en maakt de golfbeweging van de conjunctuur zichtbaar.

Van de 2% economische groei komt 1,7% voor rekening van een toename van de arbeidsproductiviteit. De economische groei in Nederland wordt dus voor namelijk bereikt door product- en procesinnovatie. Het arbeidsaanbod in arbeidsjaren groeit de komende periode jaarlijks met 0,3%.⁸³ Hoewel de beroepsbevolking nog toeneemt, daalt door de veranderende leeftijdsopbouw (relatief minder jongeren en meer ouderen) het arbeidsaanbod vanwege demografische factoren. Dit wordt echter meer dan gecompenseerd door een trendmatig stijgende participatie van vrouwen en 55-plussers: een resultaat van de hervormingen die plaats vonden. Omdat de trendmatige stijging van participatie afvlakt, wordt de groei van de beroepsbevolking meer afhankelijk van het beleid gericht op verhoging van arbeidsdeelname van groepen met een relatief lage participatie, zoals allochtonen en gedeeltelijk arbeidsgeschikten.

81 Centraal Planbureau, *Economische Verkenning 2008-2011*, Den Haag 2006.

82 Het 7-jaargemiddelde waarmee ook wel gewerkt wordt, duikt zelfs onder de 1,5%.

83 In personen gemeten groeit het arbeidsaanbod met 0,5%, maar vanwege de deeltijdfactor is de groei in jaren gemeten lager.



Bron: Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenningen 2007*, Bijlage 4, Den Haag 2006

Raming uitgavengroei

De collectieve uitgaven groeiden in het verleden gemiddeld twee procent per jaar. Achter dat gemiddelde gaat een gedifferentieerde werkelijkheid schuil. Binnen de collectieve uitgaven worden zoals gezegd, drie categorieën onderscheiden: de Rijksbegroting in enge zin, Sociale Zekerheid & Arbeidsmarkt en Zorg. De Rijksuitgaven zullen vanwege stijgende rente-uitgaven sneller toenemen dan in het verleden (over 2002-2006 werd nog uitgegaan van 2,75 miljard minder rente-uitgaven; tussen 2007 en 2011 wordt met een stijging van ruim twee miljard euro gerekend als gevolg van een verwachte stijgende rente). Bij de sociale zekerheid stuwt de toename van het aantal AOW-ers de uitgaven omhoog, maar tegelijkertijd leiden de genomen maatregelen bij de WAO, WW en WWB tot een afname van de groei. De uitgaven aan gezondheidszorg nemen deze kabinetsperiode harder toe dan 2%.⁸⁴ Het nieuwe zorgstelsel en de WMO zullen er waarschijnlijk voor zorgen dat de komende jaren de groei van de zorguitgaven wordt gedempt. Al met al lijkt het er ech-

⁸⁴ Voor 2006 is de reële groei van de zorguitgaven geraamd op 3,9% en in 2007 op 3,6%.

ter wel op dat de uitgaven in de nabije toekomst jaarlijks niet veel minder zullen toenemen dan in het verleden.⁸⁵

4.4 Gewenst EMU-saldo

Welk EMU-saldo moet de komende kabinetsperiode worden nagestreefd? Het uitgangspunt is dat de overheid ook in de toekomst aan haar verplichtingen kan voldoen en dat ze door een lange termijn beleid te voeren zekerheid biedt over bijvoorbeeld de pensioenen, maar ook de veiligheid. Lasten mogen niet worden doorgeschoven naar volgende generaties. Aan het eind van de kabinetsperiode is het daarom wenselijk uit te komen op een positief saldo van circa een procent.

Het streefdoel van een procent overschot komt vrij nauwkeurig overeen met de omvang van de stortingen in het AOW-spaarfonds. Deze bedragen nu 0,8 procent van het BBP, maar zullen oplopen tot 1,1 procent in 2020. De middelen in het fonds bedragen dan circa 125 miljard euro. Dit kapitaal is voldoende om tussen 2020 en 2040 – door er jaarlijks middelen aan te onttrekken – de AOW-premies op hetzelfde niveau te houden. De premiestijging die zonder onttrekkingen zeker zouden hebben plaatsgevonden, worden daarmee afgevlakt.⁸⁶ Bij een overschot van circa een procent kan de vergrijzingspiek dus worden opgevangen, en valt de financiering van de AOW te garanderen.

Bij een overschot van een procent van het BBP is, wanneer de storting in de het AOW-spaarfonds er vanaf is getrokken, de Rijksbegroting in evenwicht. Dit geldt ook voor de andere twee budgetdisciplines: tegenover de uitgaven aan sociale zekerheid en gezondheidszorg staan immers lastendekkende premies.

85 Een slag om de arm is nodig. In de uiteindelijke ramingen van Centraal Planbureau wordt ook altijd rekening gehouden met meer specifieke posten. Zo was de afgelopen ruimteberekening 2,5 miljard positiever dan op grond van de groeipercentages van inkomsten en uitgaven kon worden verondersteld, vanwege meevallende uitgaven aan posten die niet onder een van de drie ijklaten (Rijk, Sociale zekerheid en Zorg) vielen. In het voorzichtige scenario zou anders maar een miljard ruimte zijn geweest. De rest-categorie overige EMU-relevante posten wordt verder buiten beschouwing gelaten.

86 Tussen 2020 en 2025 zullen de stortingen in het spaarfonds de onttrekkingen – die nodig zijn om de premies te egaliseren – nog overtreffen, zodat een netto-storting resteert. Vanaf 2025 is er sprake van een netto-opname uit het fonds. De opname duurt door tot 2060, dan in het fonds ‘leeg’.

De inspanningen die nodig zijn om een procent overschot te creëren zijn haalbaar. Bij voorkeur wordt de verbetering van het EMU-saldo bereikt door draagvlakverbreding. Lastenverzwaringen zijn dan niet nodig. Ook wordt het daardoor eenvoudiger nieuw beleid in te zetten, immers middelen gegevoerd door bezuinigingen vloeien dan niet in het EMU-saldo en drukken zo nieuwe investeringen niet weg.⁸⁷ De draagvlakverbreding hoeft juist dankzij de inmiddels gerealiseerde arbeidsmarkthervormingen niet te resulteren in het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd. Door in te zetten op draagvlakverbreding ligt de nadruk vooral op het arbeidsmarktbeleid en op het versterken van de structuur van de economie.

Inkomstenmeevallers⁸⁸ zullen volledig moeten worden aangewend om de staatsschuld te verminderen en om het saldo verder te verbeteren, zolang het *structurele* overschot op de begroting minder dan een procent is. Tot dan is er geen ruimte voor formules waarbij een deel van de meevallers voor extra uitgaven of lastenverlichting kunnen worden aangewend, zoals onder vorige kabinetten. De automatische stabilisatoren zullen volledig moeten kunnen werken.⁸⁹ Wanneer zowel het structurele en feitelijke saldo boven de een procent liggen, is het verstandig om het strakke kader ietwat los te

87 De vruchten van het beleid worden aangewend voor het versterken van de overheidsfinanciën. Het maakt –vanwege het laten werken van de automatische stabilisatoren- voor de inkomstenkant van de begroting in principe niet uit of de inverdieneffecten vooraf wel of niet bekend c.q. geraamd zijn. De inkomstenmeevallers gaan immers volledig naar de staatsschuld. Bij de afgelopen doorrekening van de verkiezingsprogramma's door het CPB waren de vooraf ingecalculerde structurele inverdieneffecten van het CDA-verkiezingsprogramma 2,75 miljard euro en van de VVD 5 miljard, respectievelijk 0,6 en 1,1 procent BBP.

88 Voor de sociale premies voor de werknemersverzekeringen geldt dat de premie lastendekkend over de conjunctuur wordt vastgesteld, en dat de vermogens in de fondsen dus zullen fluctueren als gevolg van wisselende premie-inkomsten. Gasbaten vloeien in de huidige systematiek voor een aanzienlijk deel naar het Fonds Economische Structuurversterking, en vallen buiten de meevallerregeling. 42% van de extra inkomsten gaat naar het Fonds Economische Structuurversterking en 58% naar de staatsschuld.

89 Wanneer alle inkomstenmeevallers – die mogen worden verwacht vanwege de behoedzame raming van de groei – gebruikt worden om de schuld te verlagen, zal gemiddeld genomen het saldo met 0,4% verbeteren, en zal ook de staatsschuld in absolute bedragen kunnen dalen. Het behoedzame scenario ligt een kwart procent lager dan de reële groeiverwachting. Opgeteld over vier jaar is dit 5 miljard euro extra BBP-groei. Aannemende dat 40% hiervan als belasting naar de overheid gaat, is dat 2 miljard, ofwel 0,4%

laten – maar niet te veel – en middels de Balkenende-norm ruimte te bieden om inkomstenmeevallers voor 25% te besteden of in vorm van lastenverlichting terug te geven aan burgers en bedrijven. Bij het loslaten van de automatische stabilisatoren boven de een procent past voorzichtigheid omdat bij een opgaande conjunctuur het extra stimuleren van de economie riskant kan zijn. In budgettaire ruimte voor het opvangen van ruilvoettegenvallers als gevolg van een gespannen arbeidsmarkt is ook voorzien via een uitgavenreserve.⁹⁰ Met deze regels wordt een stabiele financiële basis gegarandeerd en zullen meevallers er toe leiden dat het begrotingssaldo verder verbetert.

Begrotingsoverschot genereert vertrouwen

Een structureel overschot op de begroting geeft financiële rust. Ierland en de Scandinavische landen hebben overheden al jarenlang een ruim structureel overschot op hun begroting, wat aangeeft dat het dus goed mogelijk is.⁹¹ Een overschot op de begroting maakt het mogelijk dat ook bij een economische neergang de automatische stabilisatoren volledig kunnen werken, wat de stabiliteit van de economie en de bestuurlijke rust ten goede komt. Door een overschot op de begroting te realiseren, en daarmee zichtbaar de staatsschuld te verminderen, creëert de overheid vertrouwen dat ook in de toekomst voldoende middelen beschikbaar zijn om de AOW en de gezondheidszorg te financieren en dat bij een economisch neergaande trend niet ook nog eens bezuinigd moet worden. Als de overheid haar zaakjes op orde heeft, voelen burgers daardoor minder de noodzaak om ook zelf flink te sparen. De wetenschap dat de overheid schulden maakt die ze in de toekomst zal moeten aflossen en dat er bezuinigingen of lastenverzwaringen kunnen volgen, leidt er toe dat consumenten nu minder consumeren en meer sparen.⁹² Het verminderen van de staatsschuld heeft derhalve – naast het al genoemde belang van vermindering van het renterisico en de vorming van een vergrijzingsreserve – een belangrijk psychologisch effect: het genereert vertrouwen in de toekomst.

90 Een stijging van de lonen in de marktsector als gevolg van krapte op de arbeidsmarkt kan het nodig maken dat de overheid haar eigen medewerkers ook beter moet belonen om aantrekkelijk te blijven als werkgever.

91 Zie ook W. Raab in *Financieel Dagblad*, 21 november 2005, 'Begrotingsoverschot is basis sociaal beleid'.

92 Dit wordt ook wel Ricardiaanse equivalentie genoemd, naar de econoom David Ricardo. Het maakt niet uit of extra uitgaven worden gefinancierd door schuldverhoging of belastingverhoging. In het eerste geval gaan burgers extra sparen en minder consumeren omdat ze rekening houden met belastingverhoging in de toekomst. In het tweede geval consumeren mensen minder omdat hun beschikbare inkomen daalt door de belastingheffing.

Conclusie

De budgettaire ruimte in de komende kabinetsperiode wordt geraamd op ruim een procent van het BBP. Deze ruimte is volledig nodig om het gewenste begrotingsoverschot van een procent te bereiken. Dit betekent dat hoofdzakelijk door ombuigingen, efficiëntiewinst of lastenverzwaring ruimte kan worden vrij gemaakt voor nieuw beleid, alsmede door hervormingen die leiden tot verbreding van het financiële draagvlak. Niet langer is de startpositie van een kabinet dat er volop te verdelen valt. Deze omslag valt samen met een oplopende grijze druk⁹³ en met een om demografische redenen relatief lage toestroom van jongeren op de arbeidsmarkt.

De houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn is echter niet alleen een kwestie van ombuigen of efficiëntiewinst. Wanneer de collectieve arrangementen worden herijkt, waardoor deze in de toekomst minder hard groeien, draagt dit bij aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Dat is een van de redenen waarom arbeidsmarkthervormingen nodig waren. Immers, ook wanneer meer mensen werken, neemt het draagvlak voor de overheidsfinanciën toe en groeien de inkomsten. Dit vermindert de noodzaak van bezuinigingen of van lastenverzwaring. Ten behoeve van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn zal daarom vooral ingezet moeten worden op hervormingen en op het verruimen van het arbeidsaanbod.

4.5 Ruimtevergroting

In de voorgaande hoofdstukken is gepleit voor een meer open arbeidsmarkt en voor investeringen in menselijk kapitaal, maar ook voor het verminderen van de financiële schuld van de overheid. Het bereiken van een overschot op de begroting en extra investeringen zijn alleen mogelijk wanneer tegelijkertijd ruimte wordt gecreëerd op de begroting. Dit kan door middel van lastenverzwaring, door bezuinigingen, maar bij voorkeur door draagvlakverbreding. Dit noopt een kabinet tot het voeren van beleid dat de economie structureel versterkt. De rekenen van een sterkere concurrentiepositie of een beter werkende arbeidsmarkt worden dan benut om het EMU-saldo te verbeteren. Voor zover dit onvoldoende is om de lange termijn doelstelling te halen, zullen ook ombuigingen of efficiëntiewinsten nodig zijn.

Op de volgende terreinen ziet de commissie in het bijzonder mogelijkheden voor het vergroten van de budgettaire ruimte:

1. meer zelfregulering en kostendekkende prijzen;
2. een doelmatig overheidsbestuur en minder bureaucratie in de uitvoering.

93 De grijze druk is het aandeel van 65-plussers in de totale bevolking.

Het herstel van verantwoordelijkheden in de samenleving is gebaat bij meer zelfregulering. De laatste jaren is steeds duidelijker geworden dat kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening soms niet aan de maat is. Ook is duidelijk geworden dat dit niet alleen kwestie van geld is. De oorzaken liggen dieper en moeten soms gezocht worden in de collectieve wijze van organiseren en financieren.

Een en ander heeft soms zeker ook te maken met een al te grote greep van de overheid op het maatschappelijke leven. Op een krappe staatskas volgden lange tijd een bureaucratische vorm van rationalisering, schaalvergroting en operaties van doelmatigheid, om zo de dienstverlening betaalbaar te houden. Een vicieuze cirkel wordt dan in gang gezet die het systeem al snel ineffectief en bureaucratisch maakt: controle wordt op controle gestapeld, niet zelden ten koste van de dienstverlening waarom het toch eigenlijk allemaal begonnen is. Die situatie is op verschillende punten merkbaar in bijvoorbeeld het onderwijs, de jeugdhulpverlening en –voor een deel nog steeds – de zorg.

Bovendien zijn door de welvaartsgroei en pluriformiteit veel collectieve voorzieningen bij burgers gaan knellen. De voorzieningen konden maar moeilijk voldoen aan het maatwerk dat gevraagd werd. Ook is vaak niet inzichtelijk wat de kosten van de dienstverlening zijn. Zelfregulering krijgt geen kans.

Het is een belangrijke uitdaging om organisaties die collectief gefinancierde diensten leveren meer mogelijkheden te geven om op eigen benen te staan. Dat versterkt het innovatieve vermogen van instellingen, zorgt ervoor dat instellingen niet op Den Haag en de bureaucratie, maar op hun afnemers en initiatiefnemers gericht zijn en leidt ertoe dat middelen effectiever worden besteed. Dat heeft een prijsdrukkend effect, zonder dat uiteraard de algemene toegankelijkheid, bereikbaarheid en kwaliteit in de knel komen of mogen komen. Op die punten blijft de overheid een essentiële taak hebben. De toename van de collectieve uitgaven kan zodoende worden beperkt, hetgeen ruimte creëert op de begroting.

Hieronder wordt een paar voorbeelden gegeven van de richtingen waar de commissie in het bijzonder mogelijkheden voor ruimtevergroting ziet liggen. Het gaat slechts om voorbeelden om het principe te illustreren, niet om een uitputtende opsomming.

4.5.1 Meer zelfregulering en kostendekkende prijzen

Wet Maatschappelijke Ondersteuning

De WMO treedt per 2007 in werking en gaat gepaard met bijvoorbeeld de overheveling van de enkelvoudige huishoudelijke (niet-medische) hulp uit de AWBZ naar de WMO. Alle lichaamsgebonden verpleging en verzorging blijven verzekerd in de AWBZ, maar de sociale ondersteuning wordt op termijn overgedragen aan de gemeenten. Het gevolg zal zijn dat onder andere huishoudelijke hulp niet langer verzekerd, maar als voorziening beschikbaar is. Diegenen die het zelf kunnen betalen, zullen in de eigen huishoudelijke hulp voorzien, hetgeen aansluit bij de praktijk dat veel mensen al huishoudelijke hulp hebben als ze niet ziek zijn. Het is onlogisch dat deze hulp opeens vergoed wordt wanneer men onverhoopt lichamelijke klachten heeft. De introductie van de WMO als zodanig levert geen besparing op, maar zorgt er wel voor dat de groei van de AWBZ veel gematigder zal zijn, omdat sociale indicaties niet meer per definitie dezelfde aanspraken opleveren. Als voorziening, waarvoor onder andere een inkomenstoets kan gelden, is de WMO beter geschikt om deze hulp te verlenen.

Scheiden wonen-zorg

Het scheiden van wonen en zorg komt eveneens voort uit de wens om de dienstverlening te verlenen aan mensen die het echt nodig hebben. Bij langdurige zorg is de zorgcomponent collectief gefinancierd, maar komt de wooncomponent voor rekening van de mensen zelf. Dit biedt mensen ruimte voor eigen woonkeuzen. De zorg is zo voor iedereen verzekerd, maar rond het woongenot mag en kan er – boven een bepaald minimum – best verschil in kwaliteit zijn, evenals dat bij de niet-zorgbehoeftigen in de maatschappij het geval is. De overheid neemt wel verantwoordelijkheid voor de kosten van het verblijf van diegenen die daar vanwege de eigen draagkracht op zijn aangewezen.

Betalen per gereden kilometer

Het profijtbeginsel houdt in dat degene die profiteert, ook betaalt. Dit veronderstelt dat kosten van geleverde goederen of diensten in rekening worden gebracht aan de gebruiker. Toegepast op mobiliteit betekent het profijtbeginsel dat betaald wordt voor het gebruik van de wegeninfrastructuur.⁹⁴ De financiële lasten van de auto verschuiven hierdoor van bezit naar gebruik, van vaste lasten naar variabele lasten. De gebruiker van de weg

⁹⁴ Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Schoon en bereikbaar. *Houdt de slagaders van de samenleving open en zorg voor een zo schoon en stil mogelijke doorstroming*. Den Haag 2004.

betaalt voor de aanleg, de verbetering, het beheer en onderhoud van wegen een prijs per gereden kilometer.⁹⁵ Daardoor kan extra nieuwe infrastructuur aangelegd en gefinancierd kan worden, zonder dat daarvoor extra begrotingsruimte nodig is.

De overheidsinkomsten uit de Motorrijtuigenbelasting (MRB) en Belasting op Personenauto's en Motoren (BPM) zullen bij dit stelsel dalen of zelfs verdwijnen. Maar daar staat tegenover dat de aanleg van de infrastructuur niet meer uit de algemene middelen wordt bekostigd. Dit betekent dat de investeringen in wegen niet langer afhankelijk zijn van de beschikbare budgetten in het Meerjarenplan Infrastructuur Transport (MIT). Het aanbod van wegen kan zo worden afgestemd op de vraag naar wegcapaciteit. De wegen worden immers gefinancierd uit de *bestemmingsheffing* die automobilisten betalen om van A naar B te komen.

Verbetering van de bereikbaarheid moet overigens gepaard gaan met investeringen in het schoner maken van auto's. Differentiatie in accijnzen of heffingen afhankelijk van milieukeurmerken van het voertuig, in combinatie met het stellen van milieueisen aan auto's, kunnen dat ondersteunen. De overheid moet een actieve rol spelen bij de overstap naar schone technologie en de eventuele investeringen in de infrastructuur die daarvoor nodig zijn.⁹⁶

4.5.2 Een doelmatiger overheidsbestuur en minder bureaucratie in de uitvoering

De toename van de bureaucratie lijkt bijkans een autonoom proces. In totaal zijn er momenteel circa 12.000 regels (wetten, Algemene maatregelen van bestuur en ministeriele regelingen). Nog maar vijftig jaar geleden was dit meer dan de helft minder. Wetten worden zelden afgeschaft, maar meestal alleen gewijzigd en daarmee aangevuld. Naarmate er meer regels

95 Een schaduwtoel wordt niet door de weggebruiker, maar door de overheid betaald aan de financier, op basis van vooraf overeengekomen parameters. Zo wordt voorkomen dat weggebruikers alleen betalen voor nieuwe stukken weg. Als voorfase in de overgang naar een bestemmingsheffing kan tijdelijk tolheffing ingezet worden, totdat er voldoende infrastructuur aanwezig is (eerst bewegen, dan beprijzen).

96 De Amerikaanse staat California, dat een vergelijkbare aantal inwoners heeft als Nederland, investeert ruim 100 miljoen dollar in de aanleg van een netwerk van waterstof tankstations. Het is niet alleen een kwestie van geld. Ook faciliteert de federale overheid de transitie door middel van leengaranties, educatie en training, codes en standaarden. Bovendien stelt ze doelen, deadlines en prioriteiten waardoor voor de industrie en stabiel kader ontstaat om te investeren. Dit kan Nederland als voorbeeld dienen.

zijn, neemt het aantal nieuwe regels dan ook sneller toe. De groei is dus exponentieel. De Raad voor Economisch Adviseurs⁹⁷ noemt in totaal vier redenen als verklaring voor de krachtige interne dynamiek van wetgeving:

1. Regels creëren regels.
2. Regelmakers creëren regels.
3. Affiniteit met regels stimuleert het maken van regels.
4. Gevestigde belangen staan het afschaffen van regels in de weg.

Het terugdringen van bureaucratie begint aan de bron, bij de producenten van regelgeving en bij het beantwoorden van de vraag wie is verantwoordelijk voor wat. Het te ongeclausuleerd denken in termen van publiek belang stimuleert de regelgeving, omdat daarmee de verantwoordelijkheid van de overheid veel omvangrijker wordt dan bij het denken vanuit zelfregulering het geval zou zijn. Wanneer de overheid terugtreedt en meer ruimte laat aan bedrijven, maatschappelijke ondernemingen en burgers kan het aantal ambtenaren verminderen. Het personele zwaartepunt zou moeten liggen bij de dienstverlening zelf en veel minder bij de regels, de controle en de inspectie.⁹⁸ De commissie stelt voor om één bewindspersoon verantwoordelijk te maken voor het dereguleringsprogramma. In België kent men zo'n constructie reeds. Daar wordt de Eerste Minister ondersteund door een 'Staatssecretaris van administratieve vereenvoudiging'.

Daarnaast is een cultuurverandering nodig. Bij het opstellen van regels moet niet een dicht regelend wantrouwen of angst leidend zijn, maar het eigen initiatief van de samenleving. Ook regelgeving kan niet voorkomen dat er af en toe iets misgaat. Fouten zijn immers menselijk. Het domein waarover de regelgeving gaat, moet worden beperkt, door meer te vertrouwen en aan te koersen op horizontale verantwoording.

Het resultaat is niet alleen een andere overheid, maar ook een kleinere overheid. Dit leidt uiteindelijk tot substantiële besparingen op de overheidsuitgaven en op uitgaven voor bureaucratie bij maatschappelijke organisaties. Omdat overgangsmaatregelen nodig zijn, zullen de structurele effecten groter zijn dan de korte termijneffecten. Maar belangrijker is nog dat de bureaucratie afneemt en de dynamiek toeneemt, zodat het innovatieve en ondernemende vermogen meer ruimte krijgt.

97 Raad van Economisch Adviseurs, *De wetten en regels die droom en daad verstoren. Bureaucratisering en overregulering*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30123, no. 2, Den Haag 2005.

98 Administratieve lastenverlichting voor bedrijven moet zich niet zozeer richten op het verminderen van de lasten van informatieverplichtingen aan de overheid, maar op de uitvoeringslasten van regels voor de organisatie.

Minder bureaucratie vertaalt zich in een afslanking van het ambtelijke apparaat. Een doelstelling voor de volgende kabinetsperiode is, wat de commissie betreft, een vermindering van het aantal rijksambtenaren met 25%. Een en ander betekent minder beleidsmakers, minder communicatiemedewerkers, minder controleurs, minder subsidie-toekenneren en minder regelmakers. De hieraan gerelateerde *overhead* kan uiteraard navenant worden teruggebracht. Verder moet ervoor gewaakt worden dat de mandaten van toezichthouders met nog meer beleidsregels worden opgerekt, waardoor bureaucratie in een andere gedaante terugkeert. Plannen die worden ontwikkeld om het toezicht te stroomlijnen, zijn toe te juichen.

Minder subsidies en belastinguitgaven

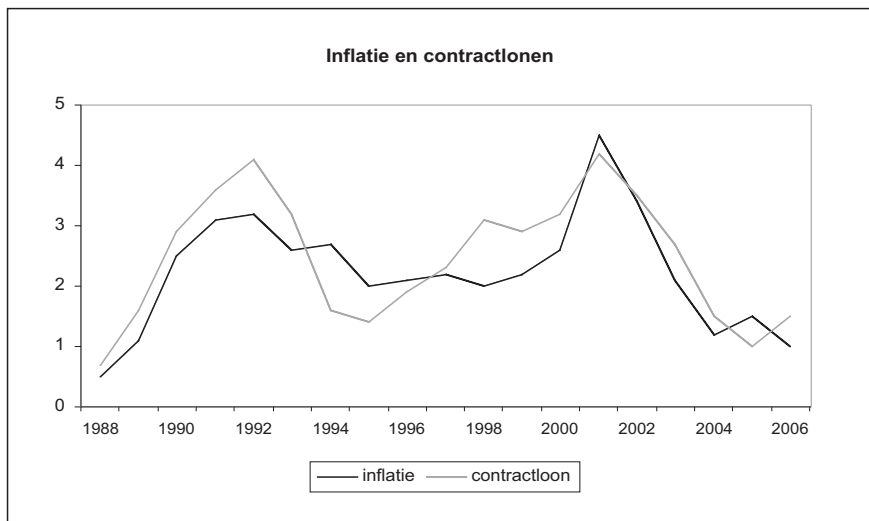
Jaarlijks worden miljarden aan subsidies aan instellingen toegekend. Het kritisch bekijken van de subsidiestromen en beoordelen van de effectiviteit leidt tot besparingen en een grotere transparantie. Bij alle ministeries is en blijft een kritische beoordeling van subsidies wenselijk. Ook kritische doorlichting van de 7 miljard aan belastinguitgaven kan ruimte creëren. De belastinggrondslag wordt hierdoor verbreed.

4.6 Matige inflatie cruciaal voor nationale economie

De concurrentiepositie van Nederland is gebaat bij een duurzaam lage inflatie. Gebleken is dat de Nederlandse economie bijzonder gevoelig is voor een hoge inflatie. De hoogte van de inflatie is geen vaststaand gegeven; zij kan deels worden beïnvloed. Natuurlijk zijn er ontwikkelingen van buiten, waarop Nederland geen enkele invloed heeft, zoals blijkt uit de prijsontwikkeling van de energieprijzen. Dat laat onverlet dat een lage inflatie een van de weinige manieren is waarop Nederland, nu de besluiten over de rente en wisselkoers elders worden genomen, zelf sturing kan geven aan zijn monetaire beleid. Een aantal zaken kan bijdragen aan een lage inflatie:

- vermindering administratieve lasten (transactiekosten);
- vergroting van de (gereguleerde) concurrentie;
- gematigde prijsstijgingen bij de lagere overheden, en last but not least,
- een gematigde loonontwikkeling.

De loonontwikkeling heeft veruit de belangrijkste invloed op de inflatie. Een terugblik van de afgelopen twee decennia, laat een zeer sterke correlatie zien tussen de lonen en de inflatie.



Bron: Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenningen 2007*, Bijlage A6, Den Haag 2006.

Voor een gematigde loonontwikkelingen zijn van belang:

- het vergroten van het arbeidsaanbod;
- het tegengaan van mismatches op de arbeidsmarkt en
- het voorkomen dat hogere lasten worden afgewenteld op de lonen.

4.7 Samenvatting

De kabinetten Balkenende I en II zijn er in geslaagd zijn om de overheidsfinanciën veilig door een lange periode van recessie te leiden. De inflatie is tijdens deze kabinetsperiode weer onder controle gebracht. De verslechtering van de concurrentiepositie is hierdoor tot staan gekomen. De begroting is in 2007 structureel zelfs weer bijna in evenwicht.

Voor de periode 2008-2011 wordt de groei van de economie geraamd op 2% per jaar. In een voorzichtig scenario vertaalt zich dat in een groei van 1,75%. De budgettaire ruimte is in dat geval 6,5 miljard, ofwel 1,1% BBP.

Het is wenselijk aan het eind van de kabinetsperiode uit te komen op een positief EMU-saldo van circa een procent, zodat de pensioenen komende decennia zeker zijn. Het percentage van een procent komt vrij nauwkeurig overeenkomt met de omvang van de stortingen in het AOW-spaarfonds. Een niet te onderschatten overweging is voorts dat een structureel overschot op de begroting financiële rust geeft, vertrouwen oproept en daarom bijdraagt aan goed investeringsklimaat.

Bij voorkeur wordt de verbetering van het EMU-saldo bereikt door verdere draagvlakverbreding, zodat de budgettaire ruimte voor investeringen kan worden benut. Dit noopt een kabinet tot het voortgaan met het voeren van beleid dat de economie structureel versterkt. Lastenverzwaringen zijn dan niet nodig. Ook wordt het daardoor eenvoudiger nieuw beleid in te zetten: de middelen gegeneerd door bezuinigingen vloeien dan niet in het EMU-saldo en drukken zo nieuwe investeringen niet weg. Ruimte voor extra uitgaven kan worden gevonden door meer zelfregulering, kostendekkende prijzen en door een doelmatiger overheidsbestuur en minder bureaucratie. Wanneer de overheid terugtreedt en meer ruimte laat aan bedrijven, maatschappelijke ondernemingen en burgers kan het aantal ambtenaren naar beneden. Een doelstelling voor de volgende kabinetsperiode is, wat de commissie betreft, een vermindering van het aantal rijksambtenaren met 25%. De commissie stelt voor om evenals in België één bewindspersoon verantwoordelijk te maken voor het dereguleringsprogramma. Een kritische beoordeling van subsidies en belastinguitgaven kan ook ruimte creëren.

Tot slot blijft een matige inflatie cruciaal voor de concurrentiepositie van Nederland. Het toekomstige kabinet moet daarom een scherp oog blijven houden voor (nog komende) spanningen op de arbeidsmarkt.

5 Verdere vereenvoudiging belastingen?

Eerder in dit rapport is gesproken over de inzet van menselijk kapitaal op de arbeidsmarkt. In dit laatste hoofdstuk staat de manier centraal waarop de factor arbeid wordt belast, en hoe de manier waarop deze belasting in Nederland wordt vormgegeven zich verhoudt tot de eerder behandelde onderwerpen.

De fiscaliteit is om twee redenen van belang. Ten eerste zijn er de binnenlandse ontwikkelingen rond de toeslagen en kortingen. Door de introductie van toeslagen en inkomensafhankelijke kortingen is de fiscaliteit veel belangrijker geworden voor het inkomensbeleid. De tweede reden is de internationale context. Met name Oost-Europese landen zijn overgegaan tot een verregaande vereenvoudiging van hun stelsel van inkomstenbelasting. Ook in andere Europese landen is dat een thema. Dat roept de vraag op in hoeverre die ontwikkeling in Nederland ook gewenst c.q. noodzakelijk is. Kan een eenvoudiger en transparanter stelsel bijdragen aan het wegnemen van de fricties in de lastendrukverdeling en aan een goede werking van de arbeidsmarkt? Is een dergelijke ontwikkeling te verenigen met rechtvaardige verdeling van de lasten? Leidt een en ander ook in Nederland tot hogere economische groei? Moet de vereenvoudiging die is ingezet met de belastingplannen van 1990 en 2001 worden doorgetrokken?⁹⁹

5.1 Gerichte lastenverlichting

De filosofie die het CDA de afgelopen jaren heeft uitgewerkt, rust – op de onderhavige terreinen – op twee pijlers, die niet los van elkaar gezien kunnen worden. De ene heeft te maken met het versterken van het maatschappelijk initiatief en de betrokkenheid van mensen bij het maatschappelijke middenveld. De andere betreft de financiële ondersteuning van huishoudens in hun draagkracht.

Ontvlechting inkomenspolitiek en sectoraal beleid

Het is belangrijk dat personen en huishoudens via onder meer private financiering van, de regie in handen krijgen van voor hen wezenlijke dienstverlening als medische zorg, wonen, onderwijs enz. Vraagfinanciering dus niet als liberaal beginsel, maar als ondersteuning van een regie in de samenleving die van onderop komt. Omdat de kosten van de dienstverlening echter hoog kunnen zijn en mensen in de regel op deze voorzieningen zijn aangewezen, is het noodzakelijk hen een kostenondersteuning te geven. In de oude verzorgingsstaat betekende dit in de regel dat de overheid de diensten ging subsidiëren, met alle bureaucratiserende (en onteigenings)effecten van

⁹⁹ Ministerie van Financiën, *Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001*, Tweede Kamer 30375, nr. 2.

dien. Daarom heeft het CDA ervoor gekozen om het wat betreft de bereikbaarheid en toegankelijkheid over een andere boeg te gooien en mensen via de fiscaliteit (de toeslagen en kortingen) in staat te stellen de kostprijzen van deze diensten zelf te betalen.¹⁰⁰ Deze ontvlechting leidt er toe dat de aansturing van bepaalde sectoren, zoals de huur- en de zorgsectoren, niet langer belast wordt met allerlei inkomenspolitieke overwegingen in de subsidievoorwaarden en arbeidsvoorwaarden.¹⁰¹ Ontvlechting maakt vrijere prijsvorming mogelijk, waardoor de allocatie niet langer wordt verstoord.

Lastenmaximering voor wonen, zorg en opvoeden van kinderen

Door de inkomenspolitiek invulling te geven via de fiscaliteit en wel middels het plafonneren van kosten wordt de financiële ondersteuning gericht en selectiever. De overheid garandeert, door de financiële tegemoetkoming, dat mensen in staat zijn om de kosten te betalen van hun woning, van de zorgverzekering en van de kinderopvang. Ook komt ze ouders tegemoet in de algemene kosten van het opvoeden van kinderen. De overheid gaat voor het berekenen van de toeslag (of de vermindering van de belastingen via een korting) uit van zogenaamde normkosten.¹⁰² Wat is een persoon gemiddeld kwijt aan deze voorzieningen? Het antwoord op die vraag bepaalt het niveau van de normkosten. Mensen met een laag inkomen zouden vervolgens nooit meer dan een bepaald percentage van hun inkomen aan de voorziening (gemeten naar de normkosten) kwijt moeten zijn. Moet men meer betalen dan wordt men voor het meerdere 'gecompenseerd' via een toeslag of juist via een lagere belasting (een korting). Dat maakt voor iedereen vraagfinanciering mogelijk, ook voor de minder verdienenden. Vraagfinanciering dus, zonder dat mensen financieel door de bodem heen zakken of een beroep moeten doen op de bijstand. Een inkomen aangevuld met toeslagen is toereikend om de kosten te kunnen betalen.

109

Belastingdienst toeslagen

De inkomensafhankelijke toeslagen worden inmiddels uitgekeerd door de Belastingdienst, een onderdeel (directoraat) van het ministerie van Financiën. Bij de Belastingdienst is hiervoor de Dienst Toeslagen opgericht. De Belastingdienst heeft voor de meeste burgers nu twee hoofdlokken. Een

100 Zie al in 1990 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Publieke gerechtigheid. Een christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving*, Houten en voorts: A. Klink, *Christen-democratie en overheid*, hst 8, Delft 1991.

101 Zie H. Borstlap, "Sterft, gij oude vormen." Over het sociale gehalte van onze verzorgingsstaat', lentenummer *CDV*, 2004, p. 25-35.

102 Bij de kinderopvang wordt helaas nog uit gegaan van een maximumbedrag, in plaats van normbedragen.

voor de toeslagen en een voor de inkomstenbelasting. Daarnaast zijn er uiteraard ook andere belastingen, als de successiebelasting, waar de burger incidenteel mee te maken heeft. De Dienst Toeslagen is het zichtbare bewijs van de integratie van het flankerende inkomensbeleid van de overheid in de fiscaliteit. De wettelijke basis wordt gevormd door de Wet inkomensafhankelijke regelingen.

Invoering toeslagen

Per 2005 is de kinderopvangtoeslag als eerste toeslag ingevoerd. Ouders betalen zelf de kosten van een crècheplaats, naschoolse of buitenschoolse opvang en ontvangen van de overheid een toeslag die afhangt van enerzijds de (genormeerde) kosten en anderzijds van het huishoudinkomen. Werkgevers dragen in principe een derde van de kosten bij. Voor de zorg is gekozen voor een systeem waarbij de mensen zelf hun zorgpremie betalen, maar voorzover deze premie een bepaald niveau van het inkomen te boven gaat, wordt een toeslag toegekend. De zorgtoeslag wordt vanaf begin 2006 uitgekeerd. De huursubsidie is per 1 januari 2006 huurtoeslag gaan heten. Het principe is gelijk aan dat van de zorgtoeslag. De verschillende kinderkortingen zijn per 1 januari 2006 gebundeld en gestroomlijnd in één inkomensafhankelijke kinderkorting.¹⁰³

Eenvoud van de uitvoering

De uitvoering wordt zo simpeler. Alle inkomensafhankelijke regelingen kennen dezelfde systematiek. De uitvoering van de verschillende regelingen vindt plaats door één uitvoeringsinstantie: de Belastingdienst/Dienst Toeslagen.¹⁰⁴ Zoals aangegeven, gaat het per 1 januari 2006 om de zorgtoeslag, huurtoeslag en kinderopvangtoeslag.¹⁰⁵

De introductie van de toeslagen is een omvangrijke operatie. De kinderopvangtoeslag heeft tot veel klachten geleid omdat ze ingewikkeld zou zijn. Pas als de toeslagen eenmaal geïntroduceerd zijn, kan meer worden gezegd over de administratieve lasten voor de burger en de betrouwbaarheid van het systeem. Voor de burger werkt het systeem eigenlijk heel simpel. Burgers hoeven maar op een plek hun inkomen door te geven. De toeslag is gebaseerd op het inkomen van het jaar ervoor en sluit dus nauw aan bij de werkelijkheid. Maandelijks wordt een bedrag op de rekening van rechthebbenden gestort.

103 Tot een inkomen van 28.521 euro is de kinderkorting €924 in 2006. Daarna vermindert de korting met 5,75 cent per euro extra inkomen. Vanaf een inkomen van €44 591 is de korting nihil.

104 Zie ook www.toeslagen.nl.

105 Zie Tweede Kamer 2004-2005, Kamerstukken 30 097, Wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, de Wet kinderopvang, de Huursubsidiewet en enige andere wetten.

Verzilvering

Een van de redenen om bij de zorg en huur geen *kortingen* toe te kennen, maar te werken met *toeslagen* heeft te maken met de zogenaamde verzilveringsproblematiek. Sommige huishoudens betalen te weinig belasting om een belastingkorting te kunnen verzilveren. Wie geen belasting betaalt, kan dus geen korting op de te betalen belasting krijgen. Wie bij wijze van spreken maar één euro belasting betaalt, schiet er niet zoveel mee op als hem of haar er drie worden 'kwijtgescholden'. Bij de zorg-, kinderopvang- en huurtoeslag speelt dit niet, omdat de financiële middelen worden verschaft via een toeslag, uitgevoerd door de Belastingdienst Toeslagen. Bij de kinderkorting en (aanvullende) ouderenkorting is de verzilveringsproblematiek wel een reëel probleem. Die kortingen kunnen alleen dan worden geïncasseerd als deze met de te betalen belasting en premies kunnen worden verrekend. Juist een aantal huishoudens met de laagste inkomens (onder andere gepensioneerden met alleen AOW¹⁰⁶ en alleenstaande ouders met een baan op het wettelijk minimumloon) betalen geen belasting en ontvangen de korting dus niet. Dit probleem moet worden opgelost. Dit kan door de kinderkorting om te vormen tot een toeslag die altijd wordt uitgekeerd en de ouderenkorting bijvoorbeeld als *tax credit* toe te kennen.

5.2 Vergroten eenvoud en transparantie

Het belastingsysteem is gebaat bij eenvoud en transparantie.

Vereenvoudiging van het belastingstelsel is om die reden in veel landen een thema op de politieke agenda. Sommige landen hebben de afgelopen jaren verregaande vereenvoudiging doorgevoerd. Andere landen, zoals Duitsland, kennen intensieve debatten hierover. In Nederland is met het belastingplan 2001 al een flinke vereenvoudiging van het belastingstelsel doorgevoerd. Sindsdien heeft het denken niet stilgestaan. Er zijn de nodige voorstellen gedaan voor een verdere vereenvoudiging van het belastingstelsel. De introductie van bovengenoemde toeslagen zijn daarvan een vrucht. Welke mogelijkheden voor verdere vereenvoudiging van het stelsel liggen nog open?

106 Het gaat om 85.000 ouderen.

5.2.1 Terugblik

Herstel van draagvlak

Begin 2000 publiceerde het WI de studie *Herstel van draagkracht*. Daarin werd gepleit voor een ‘partnersstelsel’, waarin het betaalde belastingtarief voor beide partners gelijk is.¹⁰⁷ Nadeel van zo’n stelsel is, zo werd onderkend, dat het mensen ontmoedigt om de arbeidsmarkt op te gaan als men een veelverdienende partner heeft.¹⁰⁸ De inkomens worden immers bij elkaar opgeteld en elke euro die de genoemde partner verdient, wordt niet zelden direct geconfronteerd met het hoogste belastingtarief. Dit bracht de opstellers van het advies ertoe om voor de middellange termijn te pleiten voor het in studie nemen van een *geclausuleerde* ‘flat tax’. Geclausuleerd in die zin dat in het regime de draagkracht van mensen voldoende verdisconteerd dient te zijn: een sociale vlaktaks dus.

Evenredig en rechtvaardig

Die uitgebreidere studie naar een vlaktax kwam er en leidde in 2001 tot het rapport *Evenredig en rechtvaardig*.¹⁰⁹ Daarin werd gepleit voor de sociale vlaktax: een proportioneel tarief in combinatie met inkomensafhankelijke heffingskortingen die tegemoet komen aan het draagkrachtbeginsel. Een BTW-verhoging zou het vaststellen van een lager tarief mogelijk moeten maken. Aftrekposten bleven ongemoeid. Wel zou vanaf een bepaald inkomen de algemene heffingskorting en de arbeidskorting moeten worden afgebouwd naar nul.

Als voordelen van de vlaktax werden genoemd:¹¹⁰

1. Gelijke behandeling van huishoudens ongeacht hun rolverdeling. Wie van beide partners welk deel van het inkomen binnenbrengt, maakt niet uit voor de te betalen belasting. Draagkracht wordt verbonden met samenlevingsverbanden en daarmee met de reële leefomstandigheden van mensen.

107 Bij het partnersstelsel worden beide inkomens bij elkaar opgeteld en gedeeld door twee, waarna het tarief bepaald wordt. Het maakt dan niet uit of beide partners evenveel verdienen, of dat de een meer dan de ander verdient. In beide gevallen is de te betalen belasting even hoog. In het huidige stelsel kan het inkomen van twee huishoudens volstrekt hetzelfde zijn, terwijl de belastingdruk bij het ene navenant hoger is dan dat van het andere. Het partnersstelsel voorkomt dat.

108 Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Herstel van draagkracht. Beleidsadvies inzake de Belastingherziening 2001*, Den Haag 2000, p. 48.

109 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Evenredig en rechtvaardig, Een voorstudie naar een vlakke belasting; een vervolg op Herstel van draagkracht*, Den Haag 2001.

110 *Evenredig en rechtvaardig*, p. 60.

2. Betere vormgeving van het draagkrachtbeginsel. Een proportioneel tarief met specifieke heffingskortingen doet meer recht aan de feitelijke leef-situatie van mensen en daarmee gemoeide financiële draagvermogen van mensen, dan een progressief tarief. Voor de burger is het besteedbare inkomen van belang: wat blijft over van het brutoloon na belastingheffing, premieheffing en ontvangen subsidies. Hieruit vloeit een integrale benadering van draagkracht voort: draagkracht moet op een punt worden gemeten. De belastingheffing is hiervoor het meest aangewezen.
3. Een vlaktax vergroot de transparantie van het belastingstelsel. De belastinggrondslag en de hoogte van de belastingen moeten voor de burger inzichtelijk worden en na te rekenen zijn. Eenvoud heeft daarmee een diepere betekenis dan efficiëntie. Het verhoogt ook het draagvlak voor en betrokkenheid bij de bijdrage aan het algemene belang.
4. Een vlaktax betekent dat aftrekposten door iedereen tegen hetzelfde tarief kunnen worden afgetrokken.
5. Uit de inkomenseffecten van de overgang naar een vlaktax moet uiteraard het draagkrachtbeginsel blijken. Naarmate meer aftrekposten geschrapt worden, zal het tarief verlaagd kunnen worden.
6. Inkomen uit vermogen en winst kunnen tegen een zo gelijk mogelijk tarief worden belast. Dit betekent dat de tarieven in box 1 (inkomen uit arbeid) en box 3 (inkomen uit vermogen) zo dicht mogelijk bij elkaar liggen om arbitrage te voorkomen (zoals nu bij de hypotheekrenteaftrek).

5.2.2 Internationale context

De afgelopen jaren hebben verschillende landen, waaronder verschillende nieuwe toetreders tot de Europese Unie, een vlaktax ingevoerd. Het bekendste voorbeeld is Slowakije, dat sinds 2004 een vlak tarief van 19 procent hanteert. De belastinginkomsten zijn als gevolg hiervan overigens gestegen. Estland kent al sinds 1994 een vlaktax, met een percentage van momenteel 20 procent. Andere landen met een vlaktax zijn Hong Kong (sinds 1947), Letland (sinds 1995), Rusland (sinds 2001), Litouwen (sinds 2003), Servië (2003), Oekraïne (sinds 2004), Roemenië (2005) en Georgië (2005). Al deze landen hebben een tarief dat lager ligt dan het geïntegreerde belastingtarief in de eerste schijf in Nederland. In andere landen, als Duitsland¹¹¹ en Engeland¹¹², is de vlaktax serieus onderwerp van discussie. De Duitse verkie-

111 Zelfs van officiële zijde wordt een bijdrage aan de discussie geleverd, zie Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, *Flat Tax oder Duale Einkommensteuer? Zwei Entwürfe zur Reform der deutschen Einkommensbesteuerung*, 2004.

112 Adam Smith Institute, A. Grecu, *Flat tax. The British Case*, London 2004. Een uniform tarief van 20% is volgens dit onderzoek mogelijk.

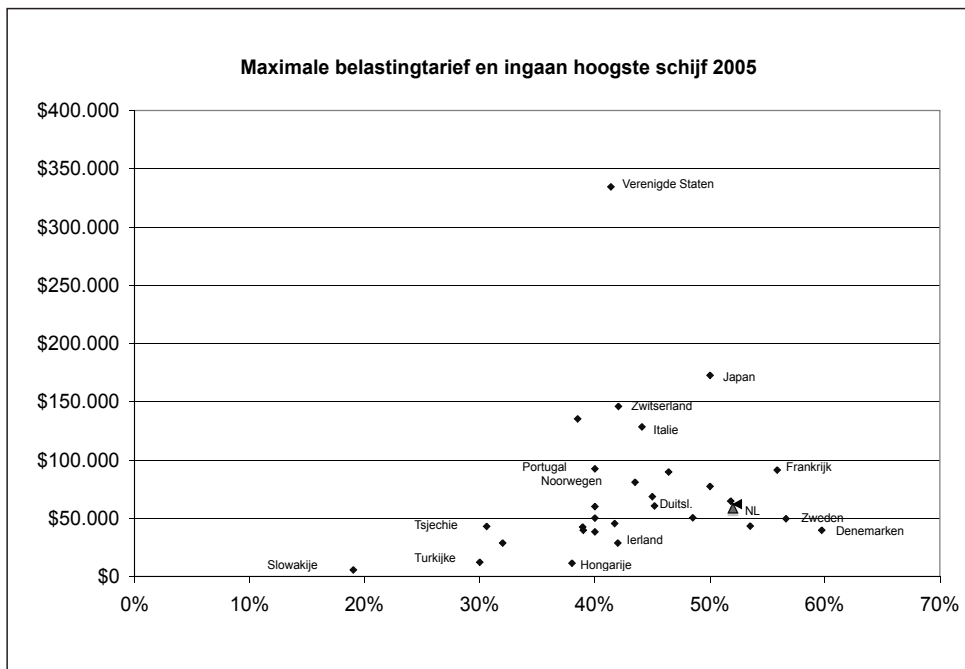
zingen hebben laten zien dat een vlaktax een politiek gevoelig onderwerp is en dat karikaturen de beeldvorming sterk kunnen beïnvloeden. In Frankrijk is het toptarief begin 2006 verlaagd van 48,9 tot 40 procent.

Toptarief internationaal bekeken

Hoe scoort het Nederlandse toptarief in vergelijking met andere landen? Onderstaande grafiek laat zien dat de toptarieven in de meeste landen tussen de 40 en 60 procent ligt.¹¹³ Het moment waarop het toptarief ingaat, verschilt aanzienlijk. In de meeste Europese landen ligt het tussen de 40.000 en 100.000 euro.¹¹⁴ In Nederland is vanaf het minimumloon het tarief al boven de 40 procent; het toptarief van 52% gaat in vanaf een belastbaar inkomen van 52.229 euro. De hoogte van het toptarief moet worden gezien in relatie tot andere Europese landen. Een relatief hoog toptarief kan een negatieve factor vormen voor bedrijven om zich in Nederland te vestigen of te blijven. Dit argument staat los van het draagkrachtargument, maar is relevant voor het Nederlandse vestigingsklimaat. Dat is uiteraard belangrijk voor de werkgelegenheid en de welvaart. Een verhoging van het hoogste tarief ligt daarom niet voor de hand. De benaming 'toptarief' is enigszins misleidend omdat ook het middenkader in de hoogste schijf belast wordt (vanaf 50.000 euro). Een hoog tarief kan ook hier ontmoedigend werken. De hoogte van het tarief moet daarom ook worden bekeken in relatie tot het inkomen vanaf wanneer het moeten worden betaald.

113 Sommige landen kennen een splitsingsstelsel, waardoor het formele tarief hoger is dan het feitelijk betaalde tarief en Nederland dus optisch gunstiger uit de bus komt.

114 Duitsland kent een splitsingsstelsel. Daarom begint daar het toptarief voor een iemand wiens partner niet werkt niet bij 50.000 maar bij 100.000 euro.



Bron: OECD, Tax database.

5.3 Op weg naar een sociale vlaktax?

Tariefstructuur

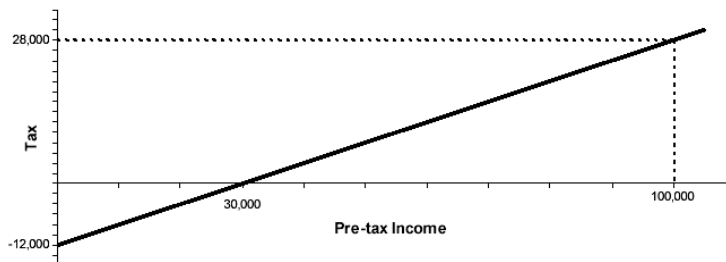
Hoe progressief is ons stelsel? De tariefstructuur ziet er in 2006 als volgt uit.

| Tarief-schijven | Belastbaar inkomen meer dan | doch niet meer dan | totaal tarief (jonger dan 65 jaar) | totaal tarief (65 jaar en ouder) |
|-----------------|-----------------------------|--------------------|------------------------------------|----------------------------------|
| Eerste | - | € 17.046 | 34,15% | 16,25% |
| Tweede | € 17.046 | € 30.631 | 41,45% | 23,55% |
| Derde | € 30.631 | € 52.228 | 42,00% | 42,00% |
| Vierde | € 52.228 | | 52,00% | 52,00% |

Misverstand: wat is progressief

Wat zijn progressieve belastingen? Is dat een oplopend tarief, of is het een oplopend gemiddeld tarief. Wanneer het eerste als progressiviteit wordt aangemerkt, gaat het om een oplopend marginaal tarief. Zo gedefinieerd, is ons belastingstelsel, nauwelijks progressief te noemen. En dan is nog afgezien van alle subsidies buiten de fiscaliteit, die soms marginale wiggen van boven de honderd procent teweegbrengen. Ogenschijnlijk is het toptarief van 52% een stuk hoger dan het tarief van 42% in de derde schijf en de 34,15% in de eerste schijf. Feit is echter dat de eerste schijf ophoudt bij het minimumloon en dat de tweede schijf inmiddels 41,45% is: slechts weinig lager dan het tarief van 42% in de derde schijf. De waarde van het toptarief is ook beperkt omdat aftrekposten eveneens tegen het hoogste tarief mogen worden afgetrokken, en juist de hogere inkomens relatief de nodige aftrekposten hebben (onder ander de hypotheekrente).

Wanneer progressiviteit wordt opgevat als een oplopend gemiddeld tarief, dan kan ook een vlaktax progressief zijn. Onderstaande grafiek laat dat zien. Het tarief is voor alle inkomens gelijk en iedereen ontvangt een gelijke heffingskorting. (In dit plaatje is de heffingskorting bij een inkomen van 30.000 euro gelijk aan de te betalen belasting).



Bron: L. Kaplow, 'Taxation and redistribution: some clarifications', Discussion Paper No 424, 06/2003. Harvard Law School, figuur 4.

De progressiviteit hangt dus sterk af van de belastingvrije voet of heffingskortingen aan de voet, zoals in Nederland de algemene heffingskorting, arbeidskorting en combinatiekorting. Een vlaktax in combinatie met inkomensafhankelijke toeslagen lijkt dus sterk op bovenstaand plaatje, zij het dat het in het individuele geval uitmaakt of er kinderen aanwezig zijn en of men al dan niet een huis huurt.

Nederland

In Nederland is een uniform tarief in de inkomstenbelasting van circa 37,5% budgettair neutraal.¹¹⁵ Een vlaktax betaalt zich voor een deel zelf terug doordat aftrekposten ook tegen een lager tarief worden afgetrokken. Wanneer alle aftrekposten zouden worden geschrapt, is een tarief van 25,5 procent mogelijk.¹¹⁶ Dit lage percentage geeft echter wel een vertekend beeld: door het schrappen van de aftrek van pensioenpremies worden toekomstige belastinginkomsten naar voren gehaald, omdat later pensioenuitkeringen in dat geval ook niet meer belast kunnen zijn. Wanneer ook rekening wordt gehouden met de inverdieneffecten van een lager tarief (hogere arbeidsparticipatie als gevolg van lagere gemiddelde en marginale tarieven) kan het tarief nog verder naar beneden.

Stappen naar een uniform tarief

Bij het nadenken over een uniform tarief is het zinnig onderscheid te maken tussen het inkomenstraject tot 30.000 euro (eerste en tweede schijf) en vanaf 30.000 euro (derde en vierde schijf). Analytisch gezien gaat het om twee te onderscheiden inkomenstrajecten. Over de eerste en tweede schijf worden premies volksverzekeringen geheven, over de derde en vierde schijf niet.

1. Samenvoeging van de eerste en tweede schijf leidt tot een tarief van 36,5 procent. De samenvoeging financiert zichzelf. Het hogere tarief in de eerste schijf kan qua inkomenseffecten worden opgevangen door een aanpassing van de heffingskortingen.
2. De verlaging van het tarief in de derde en vierde schijf financiert zich deels zelf doordat aftrekposten minder waard worden. Deels zullen hiervoor zonodig aanvullende middelen gevonden moeten worden.

Beide stappen kunnen overigens los van elkaar worden gezet.

5.3.1 Eerste en tweede schijf

Eerder is door het WI een verkenning gedaan naar een uniform tarief in de inkomstenbelasting in combinatie met inkomensafhankelijke toeslagen (sociale vlaktax). Draagkracht en transparantie waren beoordelingsmaatstaven. Maar hoe vallen de huidige tarieven uit oogpunt van de arbeidsmarkt te beoordelen?

115 De WI-studie *Evenredig en rechtvaardig* kwam uit op een tarief van 35%. Dit werkt bereikt door het verhogen van de BTW met 2%; er werden geen aftrekposten geschrapt. Een belangrijk verschil met vier jaar geleden is dat de tarieven in de afgelopen vier jaren zijn gestegen en naar elkaar zijn toegegroeid en feitelijk de meeste mensen een marginaal tarief van rond de 42% betalen.

116 K.P. Goudzwaard, C.L.J. Caminada en H. Vordring, *Naar een transparanter loonstrookje?*, Leiden 2004.

Wat bij de huidige lastenstructuur opvalt, is dat de tweede inkomensschijf (tussen minimum en modaal) een hoge marginale druk kent. De eerste inkomensschijf (tot aan het minimumloon) daarentegen kent een lage marginale druk. Cijfers van het ministerie van Sociale Zaken¹¹⁷ laten zien dat de marginale druk bij een dag extra werken voor inkomens in de eerste schijf voor de helft van de mensen lager is dan 40%, terwijl in de tweede schijf bijna iedereen een hogere druk ondervindt.

Dit verschil in marginale druk tussen de eerste (tot WML) en tweede schijf (vanaf WML) heeft twee belangrijke gevolgen. Enerzijds is er een sterke financiële prikkel voor met name partners om betaald te gaan werken. Deeltijdwerk is financieel aantrekkelijk omdat de gemiddelde belastingdruk laag is. Anderzijds heeft de sterke nivellering tussen minimum en modaal als gevolg dat een verbetering van inkomen op *dat inkomenstraject* nauwelijks tot een hoger netto inkomen leidt. Bovendien wordt het loongebouw aan de onderkant opgetild omdat de nivellering vlak boven het minimum het grootste is. Voor alleengaanden en alleenverdieners veroorzaakt de afbouw van de huursubsidie daar grote armoedevallen.¹¹⁸ Symptomatisch voor het probleem met de huidige tariefstructuur is dat loonschalen vlak boven het minimumloon niet functioneren. Het feitelijke minimumloon ligt hoger. Het loonniveau van de ID-banen lag mede om die reden op 130 procent van het WML; dan pas leverde werken namelijk iets op.

Verschillen in marginale druk tussen eerste en tweede schijf

De oorzaak van het verschil in marginale druk tussen de eerste en tweede inkomensschijf is terug te voeren op twee ontwikkelingen. In de eerste plaats zijn de eerste en tweede schijf pas in 1999 ontstaan. Tot die tijd was er één inkomensschijf, die samenviel met de grondslag voor de volksverzekeringen. Het tarief in de tweede schijf is in de loop der jaren gestegen. Het verschil tussen de eerste en tweede inkomensschijf is nu 7,55% (34,15% versus 41,45%).¹¹⁹ De lengte van de eerste schijf was aanvankelijk beperkt, maar

117 Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 26 oktober 2005 aan de Tweede Kamer, 29 764 en 29 765, nr. 41.

118 De marginale wig als gevolg van de huursubsidie is voor een eenpersoonshuishouden 50% gedurende het inkomenstraject van 70 tot 115% WML. Voor meerpersoonshuishoudens is de marginale wig 32,5% van 100 tot 155% WML.

119 Een verlaging in de eerste schijf werkt al een soort hefboom op het tarief in de tweede schijf. Een kleine verlaging van de eerste schijf, betekent een grotere verhoging in de tweede schijf, omdat het aantal belastingbetalers in de eerste schijf veel groter is dan in de tweede schijf. Samenvoeging van beide schijven levert een tarief van 36,5% op. Dat is, uitgaande van de tarieven in 2006, maar 2,35% hoger dan de eerste schijf, maar wel 4,95% lager dan de tweede schijf.

is bij de belastingherziening in 2001 verdubbeld en loopt tot aan het wettelijk minimumloon. De tweede en derde schijf werden destijds ingekort. Door het lagere tarief in de eerste schijf werd deeltijdwerk aantrekkelijker omdat het netto meer ging opleveren. Ook lagere inkomens hielden netto meer over. De opsplitsing van de schijven leverde dan ook veel mogelijkheden op voor inkomenspolitieke doeleinden.

Een tweede ontwikkeling die veel invloed heeft gehad op de marginale wig is de introductie van de arbeidskorting in 2001. Door de arbeidskorting werd de marginale wig onder het minimumloon met ruim tien procent verlaagd, hetgeen deeltijdwerk onder het wettelijk minimumloon stimuleert. Ook werd zo het verschil tussen een uitkering en het minimumloon vergroot, waardoor de armoedeval werd verkleind.

Armoedeval

Verbetering van bruto inkomen is voor vaklieden echter door dit alles nauwelijks lonend. Pas bij een inkomen van meer dan 30.000 euro, levert een extra euro weer echt wat op. In die derde schijf vinden we beroepen waarvoor een middelbare opleiding is vereist, waaronder veel kantoorfuncties. De lastendrukbobbel in de tweede schijf werkt vervolgens ook loonopdrijvend. Mensen willen bij een hoger bruto inkomen er netto immers op vooruitgaan. Helemaal aan de onderkant van het cao-gebouw vinden we daarom lege loonschalen. Feitelijk is dit het gevolg van de armoedeval, die in belangrijke mate wordt veroorzaakt door de huurtoeslag.

Het verlagen van het tarief in de tweede inkomensschijf, waarin vakmensen in de regel belasting betalen, is gewenst. De inkomens van de werknemer met een beroepsopleiding op mbo-niveau en het inkomen verworven via een uitkering liggen te dicht bij elkaar. Dit remt het initiatief en de ondernemingszin van mensen. Een verlaging van de marginale druk tussen minimum en modaal maakt betaald gaan werken vanuit een uitkeringssituatie meer lonend, stimuleert mensen tot scholing om zo hun inkomen te vergroten en is *in the end* natuurlijk gewoon eerlijker: wie meer verdient, moet er ook netto op vooruit kunnen gaan.

Minder nivellering tussen minimum en modaal

Vermindering van de nivellering tussen minimum en modaal is mogelijk door het belastingtarief in de tweede schijf te verlagen. Samenvoeging met de eerste schijf levert een verlaging van de tweede schijf met 5% op. Een andere mogelijkheid is het afschaffen van de franchise in de WW. Nu betalen werknemers over het inkomen vanaf 15.138 euro een WW-premie van 5,85%. Afschaffen van de franchise kan de WW-premie halveren, waardoor

het marginale tarief in de tweede schijf daalt en in de eerste stijgt. De partner met een kleine deeltijdbaan gaat daardoor ook WW-premie betalen. Een andere mogelijkheid is om de WW-premie die wordt betaald door de werknemer over te dragen aan de werkgevers, en daarbij de grondslag van de WIA te hanteren. In ruil daarvoor zou de vergoeding voor de zorgheffing van 6,5% die de werkgever aan de werknemer betaalt, met enkele procenten omlaag kunnen.¹²⁰ Voor zowel de WIA als zorgheffing geldt geen franchise.

Earned Income Tax Credit

In alle drie de gevallen is compensatie nodig voor de lastenverzwaring in de eerste schijf. Die zou gevonden kunnen worden in de omvorming van de arbeidskorting in een Earned Income Tax Credit (EITC). Een verhoging van het maximum van de korting kan het koopkrachtverlies tenietdoen. Als instrument om het arbeidsaanbod te stimuleren is de arbeidskorting alleen functioneel bij lagere inkomens. Verderop in het inkomensgebouw is ze eigenlijk overbodig. De arbeidskorting kan daarom blijven bestaan in de vorm van een vaste voet die verband houdt met de kosten die worden gemaakt om arbeid te verrichten (arbeidskostencomponent). Boven dat niveau kan de arbeidskorting worden omgevormd tot een gerichte belastingkorting voor werkenden (arbeidsmarktcomponent). De korting kan dan worden afgebouwd in de derde of vierde schijf, waardoor de noodzakelijke middelen vrijvallen. Bij deze omvorming is het zinvol om ook de combinatiekorting en de aanvullende combinatiekorting te betrekken. Deze kortingen zijn immers allemaal bedoeld om het arbeidsaanbod te stimuleren. In de praktijk zijn het echter even zovele knoppen waaraan gedraaid wordt om inkomenspolitiek mee te voeren, terwijl het feitelijke effect op het arbeidsaanbod zeer beperkt is.

5.3.2 Derde en vierde schijf

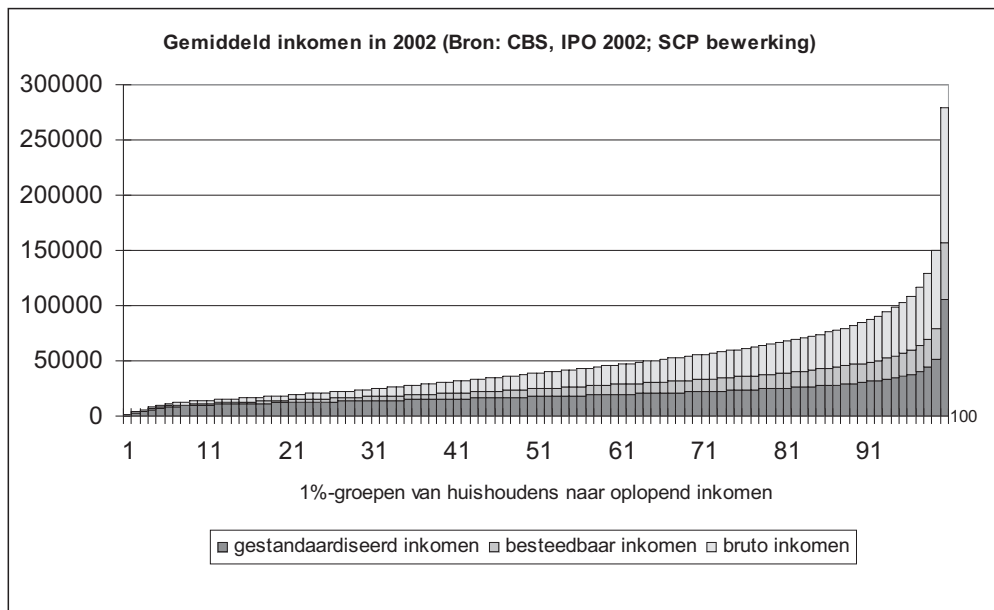
Een meer gelijkmatig tarief in de inkomstenbelasting kan worden bevorderd door een geleidelijke verlenging van de schijven. Verlenging van de derde schijf leidt er toe dat steeds meer mensen worden belast tegen een tarief van rond de 40%. Onderstaande grafiek laat de Nederlandse inkomensverdeling zien. Daaruit blijkt dat het verlengen van de derde schijf tot ruim boven circa 100.000 euro zou betekenen dat slechts een à twee procent van de huishoudens (rekening houdende met aftrekposten) nog het toptarief betaalt.

120 Deze mogelijkheid werd eerder al doorgerekend door het Centraal Planbureau bij de doorrekening van het CDA-verkiezingsprogram in 2002. Bij een integrale benadering kunnen inkomenseffecten goed worden opgevangen.

De mogelijkheden om via het beperken van aftrekposten middelen te genereren voor het verlagen van het tarief in de derde en vierde schijf, zijn beperkt.¹²¹ Het schrappen van de aftrekbaarheid van pensioenpremies boven een bepaald inkomen, zoals de PvdA voorstelt, levert weliswaar op korte termijn meer belastinginkomsten op, maar in de toekomst juist minder omdat er ook geen belasting over de pensioenuitkeringen wordt betaald. Het is in feite een vorm van potverteren, terwijl het geld straks juist nodig is om de kosten van de vergrijzing op te vangen.¹²² Bovendien tast het de zelfregulering van de aanvullende pensioenen aan, terwijl nu net is gebleken dat de sector goed in staat is geweest om in de afgelopen jaren de arrangementen aan te passen aan gewijzigde omstandigheden. Aftoppen tast dit zelfregulerend mechanisme aan en verschuift lasten naar later en is derhalve ongewenst. Het gericht inzetten van de arbeidskorting en combinatiekorting zijn wel mogelijkheden om hogere inkomens zwaarder te belasten in ruil voor tariefsverlaging.

121 De hypotheekrenteaftrek wordt in dit verband vaak genoemd, maar het budgettaire beslag van de aftrek is per saldo beperkt (zie Ministerie van Financiën, *Actualisatie varianten fiscale behandeling eigenwoningbezit*, maart 2006. De uiteindelijke lastenverlichting vanwege belasting op de eigen woning was in 2004 3,0 miljard, ofwel 0,6% van het BBP (in 2002 was het nog 1,4 miljard). De hypotheekrenteaftrek zelf kost de schatkist 11,3 miljard en vanwege de vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning derft de schatkist nog eens 0,4 miljard. Maar daar tegenover staan, opbrengsten vanwege het eigen woning forfait, OZB, BTW, rioolrechten en waterschapsheffing die tezamen 8,6 miljard opleveren. Bovendien zal elke ingreep in de hypotheekrenteaftrek gepaard gaan met lange overgangstermijnen, zodat op korte termijn geen grote opbrengsten mogen worden verwacht.

122 De maatregel levert op de korte termijn 2,3 miljard euro meer aan belastinginkomsten op, volgens de doorrekening van de Tegenbegroting van de PvdA bij Miljoenennota 2006, zoals doorgerekend door het CPB.



Bron: data zijn direct afkomstig van het SCP.

Geen vlaktax zonder meer

Is een vlaktax gewenst? Voordelen van een vlaktax zijn hierboven geschetst. Toch zijn er sterke aarzelingen. De belangrijkste aarzeling betreft de inkomenseffecten. Hoewel een vlaktax voor de meeste mensen inkomensneutraal kan worden ingevoerd, zullen huishoudens met een heel hoog inkomen er op vooruitgaan. Hoewel dit slechts een kleine groep betreft en de voordelen van een laag tarief door het minder waard worden van de aftrekposten sterk gemitigeerd worden (het feitelijk betaalde gemiddelde tarief is niet gelijk aan het formele tarief), ligt hier een punt van psychologische en politieke betekenis. Het doel van een vlaktax is immers niet om hogere inkomens te bevoorraden, maar om een beter werkend systeem te krijgen, zelfs al kan hier, met enige reden, tegen in worden gebracht dat een hoog tarief juist bij topinkomens leidt tot afwenteling via hogere lonen.

Een andere aarzeling is dat een vlaktax vooral gunstig is wanneer het tarief laag is. Om dit te bereiken, is het nodig om de grondslag te verbreden. Een van de opties daarbij is het drastisch verminderen van de aftrekbaarheid van de hypotheekrente. De onzekerheid die daarmee voor burgers wordt geïntroduceerd -onvoorspelbare schommelingen in de prijzen van hun huis- weegt niet op tegen de voordelen van een lager uniform tarief, zeker niet nu de economie en het vertrouwen zich juist aan het herstellen zijn. Bovendien verdienen afwegingen rond de hypotheekrente het bredere perspectief van de ontwikkelingen op de huizenmarkt.

Wel kan gesteld worden dat een vlaktax een aantal negatieve aspecten van de fiscale behandeling van de eigen woning vermindert, zonder dat het gepaard gaat met onrust in de woningmarkt. Zo is bij een vlak tarief de hypotheekrente voor iedereen tegen eenzelfde tarief aftrekbaar, waardoor het relatieve voordeel van de aftrek voor hogere inkomens verdwijnt. Het lagere tarief vermindert uiteraard ook het budgettaire beslag van de renteaftrek. Ook komt het profijt minder bij de hogere inkomens terecht. De mogelijkheden tot belastingarbitrage – een van de belangrijkste bezwaren tegen de aftrek verdwijnt, omdat de tarieven in box 1 en 3 dichter bij elkaar komen te liggen. Bovendien: aflossing wordt minder ontmoedigd.¹²³ Een ander aspect van de vlaktax is dat in landen om ons heen gewerkt wordt aan het verlagen van het toptarief. Nederland kan zich niet isoleren van die ontwikkelingen. Daarom is het niet gewenst dat Nederland teveel uit de pas loopt, ook omdat dit het vestigingsklimaat van Nederland ongunstig zou gaan beïnvloeden.

Anders dan de VVD¹²⁴ is het CDA geen voorstander van een vlaktax zonder meer. Alleen een *sociale* vlaktax, waarbij een uniform tarief wordt gecombineerd met inkomensafhankelijke toeslagen is het overwegen waard. Op die manier kan op een integrale manier recht worden gedaan aan de draagkracht van mensen. Voor de commissie is het daarom van groot belang dat *eerst* de inkomensafhankelijke toeslagen en kortingen worden geïmplementeerd en verder verdiept. Een voorwaarde is ook dat de eerder genoemde verzilveringsproblematiek wordt opgelost door de kortingen uit te keren aan diegenen die geen belasting hoeven te betalen. Zonder een geloofwaardige verankering van deze systematiek, die heffing naar draagkracht aan de onderkant van het inkomensgebouw waarborgt, is het niet gewenst nu al verdere stappen te overwegen. Maar ook aan de bovenkant van het inkomensgebouw kan een vlaktax niet ongeclausuleerd worden ingevoerd. Een belangrijke bijdrage aan een evenwichtig inkomensgebouw zou kunnen worden geleverd door inkomen uit arbeid en inkomen uit kapitaal hetzelfde te belasten. Een vlaktax maakt het eenvoudig om in box 1 (arbeid) en box 3 (vermogen) tegen hetzelfde tarief te belasten.¹²⁵ Tegenover het voordeel van een lager toptarief staat dan een zwaardere belasting van het vermogen.¹²⁶

123 Arbitragemogelijkheden zouden nog verder verminderd kunnen worden wanneer in box 3 ook het vlaktax tarief zou gaan gelden.

124 VVD, *Om de vrijheid. Een liberaal manifest*, 2005.

125 Het tarief in box 2 moet in samenhang met de vennootschapsbelasting worden gezien.

126 Om de kleine spaarder te ontzien is verhoging van de vrijstelling aan de voet dan wenselijk.

Een andere mogelijkheid is om (zo mogelijk in samenspel met het uniformeren van de tarieven van inkomen uit arbeid en vermogen) met een vlaktax een solidariteitsheffing in te voeren voor de hoge inkomens. Een van beide mogelijkheden, of een combinatie ervan, zou kunnen worden toegevoegd aan de vlaktax, om zo tegemoet te komen aan de terechte eis van rechtvaardigheid. Zoals gezegd: de commissie is daaraan echter niet toe. Afwegingen acht zij nu prematuur. Eerst dient de toeslagensystematiek verbeterd en voltooid te worden. Nadere afwegingen zijn tegen die tijd te maken.

5.4 Samenvatting

Voor een herijking van de verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving is het belangrijk dat personen en huishoudens zelf belangrijke diensten financieren en daarmee meer regie krijgen op de kwaliteit en samenstelling van de diensten: de financiering van de zorgpolis, de huur, de kinderkosten. Omdat de kosten echter hoog kunnen zijn en mensen in de regel op deze voorzieningen zijn aangewezen, is het noodzakelijk hen een kostenondersteuning te geven. De overheid garandeert door de tegemoetkoming in de kosten dat mensen in staat zijn om de kosten te betalen van hun woning, zorgverzekering en kinderopvang. Ook komt ze ouders tegemoet in de algemene kosten van het opvoeden van kinderen. Een inkomen aangevuld met toeslagen moet dan toereikend zijn om de kosten te kunnen betalen. Dat is belangrijk om te verhinderen dat mensen afhankelijk worden van de (bijzondere) bijstand.

De inkomensafhankelijke toeslagen worden uitgekeerd door de Belastingdienst. Alle inkomensafhankelijke regelingen kennen dezelfde systematiek, wat de uitvoering versimpelt. Door de inkomenspolitiek te verplechten met de fiscaliteit wordt de financiële ondersteuning gericht en selectiever.

De ‘verzilveringsproblematiek’, die bestaat omdat gepensioneerden met alleen AOW en alleenstaande ouders met een baan op het wettelijk minimumloon, geen belasting betalen en daardoor hun kortingen niet kunnen verzilveren, moet worden opgelost door hen bijvoorbeeld de kortingen als *tax credit* of toeslag uit te keren.

Hoe vallen de huidige tarieven uit oogpunt van de arbeidsmarkt te beoordelen? De huidige lastenstructuur kent een hoge marginale druk in de tweede inkomensschijf (tussen minimum en modaal). De eerste inkomensschijf (tot aan het minimumloon) daarentegen kent een erg lage marginale druk. Enerzijds biedt dit een sterke financiële prikkel voor met name partners om betaald te gaan werken. Anderzijds is er sprake van een sterke nivellering

tussen minimum en modaal. De inkomens van de werknemer met een beroepsopleiding op mbo-niveau en een uitkering liggen daardoor te dicht bij elkaar. Verbetering van het bruto inkomen is voor vaklieden nauwelijks lonend. Pas bij een inkomen boven de 30.000 euro, levert een extra euro weer echt wat op. Bovendien wordt het loongebouw aan de onderkant opgetild omdat de nivellering vlak boven het minimum het grootste is. Dat vertaalt zich met andere woorden in hogere CAO-schalen.

Het verlagen van het tarief in de tweede inkomensschijf, waarin ambachtslieden belasting betalen, is gewenst. Dit kan door verlaging van het tarief in de tweede schijf, door het afschaffen van de franchise in de WW of door de WW-premie over te dragen aan de werkgevers. Dit kan gepaard gaan met een omvorming van de arbeidskorting in een Earned Income Tax Credit (EITC), om zo het inkomensverlies voor mensen in de eerste schijf te ondervangen en zo de prikkel tot betaald werken op peil te houden.

De afgelopen jaren hebben verschillende landen, waaronder verschillende nieuwe toetreders tot de Europese Unie, een vlaktax ingevoerd. Voordelen van een vlaktax zijn een gelijke behandeling van huishoudens ongeacht hun rolverdeling, een betere vormgeving van het draagkrachtbeginsel, een transparanter belastingstelsel en een gelijke belasting inkomen uit vermogen en arbeid.

Eerder is door het WI een verkenning gedaan naar de *sociale* vlaktax: een proportioneel tarief in combinatie met inkomensafhankelijke heffingskortingen die tegemoet komen aan het draagkrachtbeginsel. Zo'n vlaktax is progressief omdat door de combinatie met (inkomensafhankelijke) heffingskortingen of -toeslagen het gemiddelde tarief oploopt.

Is een vlaktax gewenst? Ondanks de voordelen zijn er sterke aarzelingen. Hoewel een vlaktax voor de meeste mensen inkomensneutraal kan worden ingevoerd, zullen huishoudens met een heel hoog inkomen er op vooruitgaan. Hier ligt een punt van psychologische en politieke betekenis. Om hieraan tegemoet te komen zouden inkomen uit arbeid en inkomen uit kapitaal tegen hetzelfde tarief belast kunnen worden. Ook zou gelijk met een vlaktax een solidariteitsheffing ingevoerd kunnen worden voor de hoge inkomens. Een van beide mogelijkheden, of een combinatie ervan, zou kunnen worden toegevoegd aan een vlaktax om recht te doen aan de eis van rechtvaardigheid.

Alleen een *sociale* vlaktax is het overwegen waard. Op die manier kan op een integrale manier recht worden gedaan aan de draagkracht van mensen. Voor de commissie is het in ieder geval van groot belang dat eerst de inkomensafhankelijke toeslagen en kortingen worden geïmplementeerd en verder ver-

diept. Zonder een geloofwaardige verankering van deze systematiek, die heffing naar draagkracht aan de onderkant van het inkomensgebouw waarborgt, is het niet gewenst nu al afwegingen te maken over verdere stappen in de richting van een vlaktax. De vlaktax is op dit moment dan ook geen reële optie.

6 Samenvatting en conclusies

De overheidsfinanciën, onze economie en de arbeidsmarkt zijn gevoelig voor de vergrijzing. Hogere pensioenlasten en zorgkosten bijvoorbeeld kunnen de begroting gemakkelijk onder druk zetten. Daarbij komt dat de onzekerheden aan de inkomstenkant van de overheidsfinanciën betrekkelijk groot zijn. Zij zijn sterk afhankelijk van met name de economische groei, de participatiegraad op de arbeidsmarkt. Bovendien is de ontwikkeling van de zorgkosten ongewis, zijn de lasten over de staatsschuld afhankelijk van de stand van de rente en bestaat het gevaar dat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt niet op elkaar aansluiten, met hogere uitgaven aan sociale zekerheid als gevolg.

Tegen deze achtergrond is het van belang ervoor te zorgen dat de overheidsfinanciën op orde en solide zijn. Daarbij staan de overheid in beginsel vier strategieën ter beschikking: schuldreductie en efficiencywinst, lastenverzwaring, uitgavenverlaging en een hogere arbeidsdeelname. Schuldreductie is een robuuste en zekere strategie. Met relatief grote zekerheid valt immers te berekenen hoeveel geld er straks nodig is voor de pensioenuitgaven en voor het opvangen van de piek in de uitgaven van de AOW. Te berekenen valt dan welk overschot er op de begroting nodig is om de lasten te kunnen opvangen: het appeltje voor de dorst. Naast het verminderen van de schuld en de rentelasten is het verminderen van collectieve uitgaven van belang. Lastenverzwaring is als strategie niet gewenst. Zij verstoort de arbeidsmarkt, terwijl het stimuleren van arbeidsdeelname juist van enorm belang is. Veel schouders maken lichtere lasten en het vermijden van schaarste op de arbeidsmarkt is goed om looninflatie en daarmee een economische terugval te vermijden.

Het hervormingsbeleid van de afgelopen jaren was om al deze redenen noodzakelijk. Nu komt het op aan het kwalitatief verdiepen en de hervormingen te fine tunen. *Door een mix van schuldreductie, het verminderen van lasten en het vergroten van het aanbod van arbeid kunnen risico's worden gedempt en kan het aanpassingsvermogen van de economie versterkt.* Tegelijkertijd biedt de economische groei en de extra werkgelegenheid extra mogelijkheden om kwetsbare werknemers te begeleiden naar een baan. Werkonzekerheid kan zo afnemen en participatie ligt dan in het verschiet. Voor de kwetsbare werknemers (vaak de oudere werknemer, de gedeeltelijk arbeidsgeschikte en de nieuwkomers) liggen hier kansen. De overheid moet zich haar verantwoordelijkheid in termen van arbeidsbemiddeling aantrekken. Belangrijk is ook om de ingezette hervormingen in de gezondheidszorg te benutten om innovatie te stimuleren en kostprijsdempende mechanismen te laten werken. Voor de betaalbaarheid van de zorg is dit wezenlijk.

6.1 Arbeidsmarkt en sociale zekerheid

De houdbaarheid van de overheidsfinanciën is in belangrijke mate afhankelijk van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Een goed werkende arbeidsmarkt maakt het veel eenvoudiger om de overheidsinkomsten in de pas te laten lopen met de uitgaven. Het kabinetsbeleid van de afgelopen jaren legde daarom terecht sterk de nadruk op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Het doel was het vergroten van het aantal mensen dat beschikbaar is om te werken, onder meer om zo het draagvlak voor collectieve voorzieningen te versterken. Enerzijds is ervoor gezorgd dat de overheid eerder stoppen met betaald werken niet meer subsidieert, dan wel betaald werken ontmoedigt (duurverkorting WW, strengere toegangscriteria tot de WAO, afschaffing fiscale ondersteuning van de VUT). Anderzijds zijn er maatregelen genomen die het langer doorwerken juist stimuleren (introductie levensloopregeling en leerrechten, nadruk op employability en levenslang leren). De maatregelen beoogden niet alleen het arbeidsaanbod te stimuleren, maar zijn vooral ook bedoeld om mensen toe te rusten en om gedurende de gezinsfase juist onthaasting in te bouwen. Toe te rusten enerzijds in die zin dat mensen in de verschillende fasen van hun levensloop werken, kunnen combineren met zorgen, opvoeden en leren. Toe te rusten ook in die zin dat zij tijdig in hun talenten kunnen investeren, zodat zij niet komen vast te zitten in die ene baan of betrekking en bij een onverhoopt verlies van de baan weer goed elders terecht kunnen. *Naarmate baanzekerheid verdwijnt, worden toerusting en werkzekerheid des te belangrijker.* Ook daarom is een omslag van nazorg naar voorzorg nodig.

De vervolgstap die nu aandacht vraagt, is het leggen van een verbinding tussen het aanbod van arbeid en de vraag ernaar. Hoe zorgen we ervoor dat mensen een passende baan vinden, en dat vacatures vervuld worden. *Als er grote verschillen bestaan tussen de vraag en het aanbod van werknemers roept dat allerlei fricties op: meer werkloosheid, terwijl er toch schaarste is aan goede arbeidskrachten. Het één leidt tot premieopdrijving, het ander tot loonopdrijving. Zeker de combinatie van beide is ernstig bedreigend voor een economie. Zeker nu het beleid erop gericht is (geweest) oudere werknemers, nieuwkomers, gedeeltelijk arbeidsongeschikten en mensen die na de herkeuring arbeidsgeschikt bleken te zijn weer meer bij de arbeidsmarkt te betrekken, blijken een goede toerusting en een goede begeleiding ontzettend belangrijk. Het verbeteren van de arbeidsbemiddeling is van het grootste belang. Op de hervormingsagenda dient daarom een sociale investeringsagenda te volgen.*

Kern van een toekomstgericht arbeidsmarktbeleid is dat mensen in staat worden gesteld om transities te maken. Naarmate de baan zekerheid afneemt, neemt het belang van werkzekerheid toe: het vermogen en de kans om weer elders aan de slag te kunnen en in het eigen inkomen te voorzien. Juist het ontbreken van die mogelijkheden voor transities of het perspectief van onzekerheid van het 'zwarte gat van de werkloosheid' veroorzaakt vrees bij mensen, angst om sociaal van de ladder te vallen. Ook beperkt die vrees voor een gebrek aan overtuigende bemiddeling de flexibiliteit van mensen en de dynamiek van de arbeidsmarkt. Om dit alles te verhinderen, is het nodig om:

- fors te investeren in de scholing van nieuwkomers. Het niveau van de verplichte inburgering waarvoor een resultaatsverplichting geldt, moet worden verhoogd. Meer in het algemeen geldt dat de leerplicht gaandeweg gekoppeld moet worden aan een onderwijskwalificatie en niet aan leeftijd. Dit geldt in beginsel voor iedereen (tijdens de overgangperiode tot een nader te bepalen leeftijd);
- een *Green Card* te gaan invoeren;
- het CWI onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeenten te brengen, net als de sociale werkvoorzieningen en de bijstand, zodat arbeidsbemiddeling en reïntegratie meer in een hand komen;
- de fiscale arbeidsmarktinstrumenten meer te richten op grotere deeltijdbanen;
- het recht op onbetaald ouderschapsverlof met drie maanden te verlengen tot vier-en-halve maand per kind (dit heeft ook betrekking op de duur van de al bestaande ouderschapsverlofkorting);
- de ingangleeftijd van de arbeidskorting voor ouderen in vijf jaar te verhogen van 57 naar 62 jaar en de korting meer toe te spitsen op lagere inkomens;
- belemmeringen om na 65 jaar door te werken weg te nemen. De AOW-leeftijd blijft 65 jaar;
- bij het toekennen van een ontslagvergoeding rekening te houden met de investeringen in *employability* door de werkgever en met de inzet voor scholing van de werknemer;
- te verplichten de ontslagvergoeding te storten in de levensloopregeling; het maximum te sparen bedrag neemt naventant toe. Het tegoed op de levensloopregeling moet vervolgens ook voor scholing aangewend kunnen worden;
- de levensloopregeling onder te brengen in de inkomstenbelasting in plaats van de loonbelasting, zodat ook zonder arbeidscontract kan worden gespaard en geld kan worden opgenomen als men '*in between jobs*' is;

- deelname aan de levensloopregeling los te koppelen van deelname aan het spaarloon, zodat iedereen aan de levensloopregeling kan meedoen;
- de levensloopverlofkorting niet pas bij opname maar bij inleg uit te keren;
- werkgevers toe te staan exclusief bij te dragen aan de levensloopregeling van hun werknemers;
- opname uit de levensloopregeling ook mogelijk te maken voor de kosten van scholing;
- de O&O-fondsen in dienst te stellen van de *employability* van werknemers, bijvoorbeeld door individuele leer- of scholingsrekeningen, die eventueel gevuld kunnen worden met geld uit de spaarloonregeling, en te zorgen dat deze verder reikt dan de eigen sector. Voor sociale partners ligt hier een belangrijke opdracht;
- een scholingsverlofkorting in te voeren, naar analogie van de ouderschapsverlofkorting, die wordt toegekend wanneer werknemers verlof opnemen voor scholing die gevolgd wordt bij een geaccrediteerde instelling en ten slotte;
- een stelsel van leerrechten in te voeren, met de mogelijkheid om restleerrechten ook in de postinitiële fase in te zetten.

Nieuwe zekerheid kan worden geboden door voorzorg beter te institutionaliseren. Dit vraagt om investeringen in scholing, om betrokkenheid van de werkgever op de *employability* van de werknemers en om inbedding van de levensloopregeling in de sociale zekerheid.

Innovatie moet zich meer richten op de collectieve sector. Dreigende tekorten op de arbeidsmarkt, waarop door het WI voor het CDA al jaar en dag – en momenteel ook in arbeidsmarktprognoses – gewezen wordt, kunnen zo worden ondervangen. Bedrijven die zich daarop richten moeten gestimuleerd worden. Structuurwijzigingen zijn nodig wanneer de prikkels om te innoveren ontbreken: vraagsturing kan daarbij van belang zijn.

6.2 Financieel beleid

De kabinetten Balkenende I en II hebben de overheidsfinanciën veilig door een lange periode van recessie geleid. In economisch opzicht staat Nederland er redelijk goed voor. Ook budgettair gezien is er reden tot vertrouwen. Al met al is de uitgangspositie sterk verbeterd. Nederland is klaar voor de financiële uitdagingen die zich aandienen.

De financieringslasten van de AOW zullen in de toekomst toenemen als gevolg van de vergrijzing. Om de piek in uitkeringen op te vangen, is het wenselijk nu een spaarpot op te bouwen, die op een later moment (vanaf

2020) kan worden aangewend. Dit is de gedachte achter het AOW-spaarfonds in de rijksbegroting. Omdat het fonds meetelt voor het EMU-saldo leiden reserveringen nu tot een verbetering van het EMU-saldo en verlaging van de EMU-schuld. Later, als uit het fonds wordt opgenomen, verslechtert uiteraard het saldo en loopt de EMU-schuld op.

Hervormingen van de arbeidsmarkt en collectieve sector bieden ruimte voor een minder sterke nadruk op schuldreductie. Immers hervormingen dragen bij aan een meer solide basis van de economie en van de overheidsfinanciën: de toekomstige inkomsten nemen toe, terwijl de uitgaven afnemen. Een soepeler draaiende arbeidsmarkt bijvoorbeeld zorgt voor meer werkenden en meer inkomen uit arbeid, daarmee voor hogere belastingopbrengsten op consumptie en arbeid, voor minder inkomensafhankelijke toeslagen en voor lagere sociale zekerheidsuitgaven. Door een hogere pensioenopbouw nemen toekomstige belastinginkomsten toe: via de belastingheffing op consumptie en op het (uitgestelde) inkomen dat in de toekomst tot uitkering komt. Herstructureringen werken lang door. Dat geldt ook voor de herstructureringen in de gezondheidszorg. Door innovatie in de zorg en verbetering van de werking van het zorgstelsel kan veel productiviteitswinst worden bereikt. Dit leidt tot een minder snelle stijging van de collectieve zorgpremie en toe te kennen zorgtoeslagen.

De hervormingen leggen daarmee een stevig fundament onder de overheidsfinanciën. Daarmee is niet alles gezegd. De toekomstige economische groei, beleggingsrendementen van pensioenfondsen, de rente over de staatsschuld, de ontwikkeling van de zorgkosten, de derving van aardgasbaten, de gevolgen van de globalisering etc. zijn even zovele onzekerheidsfactoren voor de overheidsfinanciën. Door het vizier te richten op gezonde overheidsfinanciën kunnen deze risico's beheersbaar worden gemaakt. Er kan immers niet zondermeer vanuit worden gegaan dat het hervormingsbeleid toereikend genoeg is om zekerheid te bieden voor de toekomst.

Daarom is het verstandig om tegenover zekere uitgaven aan de AOW, ook zekere inkomsten te stellen. De benodigde overschotten voor het vormen van een buffer om de vergrijzingspiek in de pensioenkosten op te vangen, dienen daarom als *ijkpunt* voor het financiële beleid van de Rijksoverheid. Van belang is dat er in de toekomst voldoende middelen zijn om de AOW te financieren. Daarom is een structureel EMU-overschot dat gelijk is aan de middelen die hiervoor nodig zijn – de storting in het AOW-spaarfonds is in 2011 gelijk aan 1,0 BBP – een verstandig ijkpunt. Door de kabinetten Balkenende I en II is hier in stappen naar toe gewerkt. Deze lijn moet worden voortgezet. Aan het verbeteren van het saldo kan worden gewerkt via

draagvlakverbreding, waardoor lastenverzwaringen worden voorkomen. Ook wordt het zo eenvoudiger om nieuw beleid in te zetten, omdat de middelen die daarnaast worden gegenereerd via bezuinigingen, niet terugvloeien in het EMU-saldo en nieuwe investeringen niet wegdrücken. Door in te zetten op draagvlakverbreding ligt de nadruk vooral op het arbeidsmarktbeleid en het versterken van de structuur van de economie. Het bereikte overschot op de begroting in 2006 biedt hierbij een vertrouwenwekkend uitgangspunt.

Een overschot op de begroting creëert ook rust. Een verlaging van de schuld als gevolg van de overschotten vermindert bovendien het renterisico. Mocht de rente gaan stijgen, dan leidt dat tot minder kosten naarmate er minder staatsschuld is.

Daarnaast is het wenselijk om zo veel mogelijk schotten te hanteren tussen de verschillende budgetdisciplines: rijk, sociale zekerheid en de gezondheidszorg. Deze schotten voorkomen dat premieopbrengsten weglekken naar de begroting, en omgekeerd dat om inkomenspolitieke redenen premiekortingen worden gegeven ten laste van de Rijksbegroting, waardoor andere noodzakelijke uitgaven voor bijvoorbeeld het onderwijs en de veiligheid onder druk komen te staan. Inkomsten en uitgaven worden dan per sector aan elkaar gekoppeld. Bij de Zorgverzekeringswet gebeurt dit sinds kort, voor de sector van de sociale zekerheid is nog een inhaalslag nodig. Schotten tussen de uitgavensectoren vergroten de inzichtelijkheid in de overheidsfinanciën en in de middelen en uitgaven van de sociale fondsen. Dat werkt ook disciplinerend: overschotten in de ene sector kunnen niet elders worden uitgegeven, terwijl tekorten in de betreffende sector moeten worden opgevangen. Dit vereist dat de premies lastendekkend worden vastgesteld, rekeninghoudend met de conjunctuur. Het structurele saldo in de rijksbegroting wordt dan leidend voor de overheidsfinanciën.

Een degelijk financieel beleid, dat anticipeert op de ontwikkelingen in de toekomst, moet gebaseerd zijn op de volgende uitgangspunten:

- een trendmatig begrotingsbeleid;
- volledige werking van de automatische stabilisatoren aan de inkomstentekort;
- inkomstmeevallers worden geheel benut om de staatsschuld te verlagen, zolang de lange termijn doelstelling voor begrotingssaldo saldo nog niet gehaald is;
- inkomstentegenvallers komen ten laste van de staatsschuld tenzij het tekort de 2,5% van het BBP dreigt te overschrijden, dan worden maatregelen genomen om binnen de 3-procentnorm van het Groei- en Stabiliteitspact te blijven;

- aanvulling van het reële uitgavenkader met een uitgavenreserve van ruim een miljard euro voor onvoorziene uitgaven als gevolg van ruilvoetgevallen;
- overschrijdingen dienen gecompenseerd te worden binnen dezelfde budgetdiscipline-sector;
- het vast leggen van de uitgavenkaders, behoudens zeer uitzonderlijke situaties, voor de gehele kabinetsperiode;
- raming van de budgettaire ruimte op basis van een voorzichtige raming voor trendmatige groei;
- een veronderstelde solide-trendmatige groei van 1,75% in de komende kabinetsperiode;
- lastendekkende sociale premies over de conjunctuurcyclus heen. Sociale uitkeringen ademen zo mee met de conjunctuur, terwijl de premies constant blijven en tenslotte;
- het laten werken van de automatische stabilisatoren voor conjunctuurgevoelige uitgaven, zoals bijvoorbeeld bijstandsuitkeringen.

In de uitgangssituatie komt het EMU-saldo in 2011, wanneer de volledig budgettaire ruimte wordt ingezet voor saldoverbetering, structureel uit op +0,9%. Waarschijnlijk is er in de komende regeerperiode slechts beperkte budgettaire ruimte. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen ten aanzien van het EMU-saldo.

- Gewenst ijkpunt voor de volgende kabinetsperiode is het bereiken van een structureel overschot van een procent BBP in 2011.
- Bij een feitelijk en structureel overschot van meer dan een procent is er ruimte om 25% van de structurele meevallers aan de inkomstenkant te besteden of te gebruiken voor lastenverlichting (Balkenende-norm).

De begrotingsruimte wordt vergroot door onder meer te werken aan meer zelfregulering en aan kostendekkende prijzen. In de zorg wordt de zelfregulering inmiddels vergroot door de Wet maatschappelijke ondersteuning. Dit kan verder worden doorgezet middels het scheiden van wonen en zorg. Meer specifiek kunnen kostendekkende prijzen in bepaalde sectoren ruimte creëren voor extra investeringen, bijvoorbeeld:

- door een kilometerheffing in te voeren en gelijktijdig de motorrijtuigenbelasting en de BPM te verlagen. Aanleg van nieuwe wegen wordt hierdoor mogelijk.

De overheid treedt terug en biedt meer ruimte aan het maatschappelijk middenveld en dringt de bureaucratie terug:

- Het aantal ambtenaren wordt met een kwart verminderd;
- De subsidiestromen van alle ministeries worden doorgelicht;

- Een aparte bewindspersoon wordt verantwoordelijk voor het dereguleringsprogramma.

Omwille van de betaalbaarheid van de collectieve sector:

- wordt gestreefd naar een lage inflatie, onder andere door loonmatiging;
- is innovatie nodig in de collectieve sector, wat tevens een belangrijke bijdrage kan leveren aan het oplossen van maatschappelijke problemen als files, voldoende personeel in zorg en onderwijs, duurzame energievoorziening etc.¹²⁷

6.3 Fiscaliteit

De vernieuwing van de inkomenspolitiek krijgt vorm door de introductie van toeslagen in de fiscaliteit. Het sociale inkomensbeleid kan zich zo concentreren binnen de sfeer van de fiscaliteit, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillen in draagkracht tussen huishoudens. De ontwikkeling is richting een systeem waarbij het inkomen zo veel mogelijk tegen een uniform tarief wordt belast en via inkomensafhankelijke fiscale toeslagen heel gericht rekening moet worden gehouden met de draagkracht van huishoudens. Nodig is dan dat:

- de verzilveringsproblematiek wordt opgelost. Dit kan door de kinderkorting om te vormen tot een kindertoeslag en de ouderenkorting bijvoorbeeld ook uit te keren als deze niet via een vermindering van de belastingafdrachten verzilverd kan worden;
- de marginale druk tussen minimum en modaal wordt verlaagd;
- de arbeidsmarktcomponent in de arbeidskorting voor hoge inkomens wordt afgebouwd en voor lagere inkomens wordt omgevormd tot een EITC;
- de derde schijf geleidelijk aan wordt opgerekt, zodat er steeds minder mensen in de vierde schijf vallen.

6.4 Strategie

Vatten we de in dit rapport voorgestelde strategie – van solide overheidsfinanciën en arbeidsmarkthervormingen – samen door die te bezien tegen de achtergrond van een viertal scenario's. De scenario's zijn gebaseerd op twee kernonzekerheden: de mate van economische groei en het toenemen van de kosten van collectieve voorzieningen.

¹²⁷ Zie uitgebreid Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Vernieuwen met ambitie, Welvaartsgroei door maatschappelijke innovatie*, Den Haag 2005.

De eerste strategische component omvat het streven naar gezonde overheidsfinanciën en het creëren van buffers voor de toekomst via vermindering van de staatsschuld. Daarvoor is een overschot op de begroting vereist. Dit beleid scoort zowel goed in een scenario waarbij voor Nederland de structurele economische groei tegenvalt, als in een scenario waarbij de kosten van de collectieve voorzieningen sterk blijven stijgen. Die kostenstijging kan het gevolg zijn van een hoger dan verwachte levensverwachting, maar ook plaatsvinden omdat structurele maatregelen niet geleid hebben tot kostendalingen. In beide gevallen biedt een verlaging van de staatsschuld ruimte voor het instandhouden van voorzieningen die iedereen waardevol acht, de ene keer omdat ze duur zijn, de andere keer omdat de inkomsten tegenvallen. Verminderen van de staatsschuld is dus een *defensieve* strategie, maar tegelijk noodzakelijk omdat het zekerheid biedt en het ons niet te afhankelijk maakt van een optimistisch scenario. Ook in zwaar weer, blijft het schip overeind. Het is in feite een soort Jozef-variant: sparen in tijden van overvloed en mikken op zeker om later genoeg te hebben.

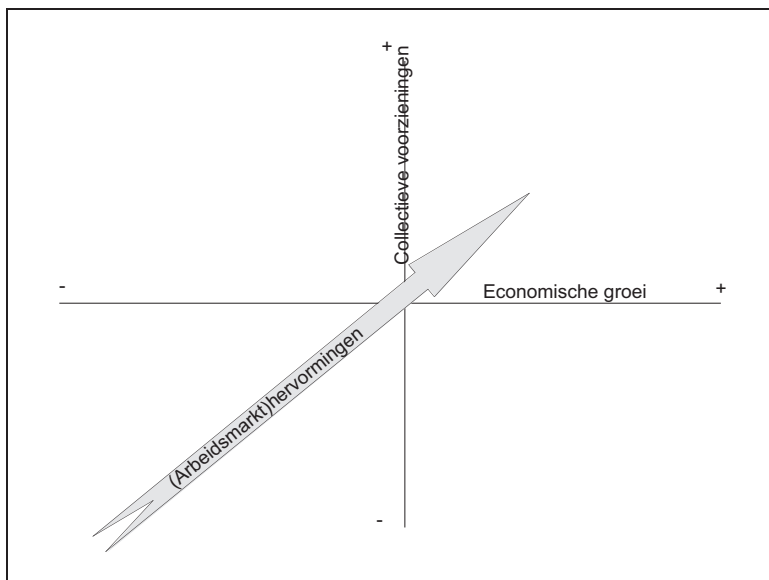
Naast de lijn van de solide overheidsfinanciën is er ook een meer *offensieve* beleidscomponent. Dat zijn de hervormingen die zijn ingezet en die om een verdieping vragen: een sociale investeringsagenda. Die agenda richt zich op de arbeidsmarkt en de collectief gefinancierde sectoren. De hervormingen van de arbeidsmarkt dienen meerdere doelen. Uiteraard stimuleren ze de economische groei en verbreden zo het draagvlak voor essentiële voorzieningen. Maar ook dragen ze bij aan evenwicht op de arbeidsmarkt. Als er grote verschillen bestaan tussen de vraag en het aanbod van werknemers roept dat allerlei fricties op: meer werkloosheid, terwijl er toch schaarste is aan goede arbeidskrachten. Het één leidt tot premieopdrijving, het ander tot loonopdrijving. Zeker de combinatie van beide is ernstig bedreigend voor een economie. Tevens zorgt een goed arbeidsmarktbeleid voor ontspanning tijdens de gezinsfase, draagt het bij aan zinvolle participatie van mensen aan de samenleving en zorgt het voor voldoende handen aan het bed en voldoende docenten voor de klas in een tijd dat schaarste aan arbeidskrachten zomaar tot sociale vershraling kan gaan leiden. Die maatschappelijke kant van het arbeidsmarktbeleid is er heel nadrukkelijk. Een ander type hervormingen is gericht op de collectieve dienstverlening zelf. Verbetering van de kwaliteit en effectiviteit is nodig, om ook in de toekomst deze dienstverlening te kunnen garanderen.

Grafisch kunnen de vier scenario's en twee strategieën worden verhelderd. Op de horizontale as staat de economische groei. Deze kan toenemen door verhoging van de arbeidsproductiviteit en de arbeidsparticipatie, maar kan ook verslechteren door afnemend concurrentievermogen. Op de verticale as

staan de collectieve voorzieningen. Deze kunnen vitaal blijven en zichzelf vernieuwen met als resultaat een kwalitatief hoog niveau van dienstverlening tegen aanvaardbare kosten, maar ook steeds bureaucratischer, logger en duurder worden.

In twee van de vier scenario's is schuldreductie verstandig: als het economisch tegenzit of als de collectieve voorzieningen zich minder goed ontwikkelen, bieden lage rentebetalingen lucht. Als alles economisch goed gaat, is schuldreductie op zichzelf niet nodig; de inkomsten en uitgaven bewegen dan allebei in de goede richting. Voorstanders van een relativering van schuldreductie veronderstellen dus een optimistisch scenario, en vinden dat voorstanders van vermindering van de staatsschuld de zaak te negatief bekijken. Het werken met scenario's maakt echter duidelijk dat reductie van de staatsschuld rekening houdt met verschillende scenario's, ook de minder gunstige. Dat getuigt van realisme.

De pijl, die de arbeidsmarkthervormingen aanduiden, heeft als doel om het meest gunstige scenario (rechtsboven) dichterbij te brengen. Een goede aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt, voldoende gekwalificeerd personeel, meer mensen die betaald werken en minder mensen die aan de kant staan, leidt tot een demping van de kosten van de collectieve voorzieningen en genereert tegelijk economische groei; het gunstigste scenario. Een hogere arbeidsparticipatie maakt bovendien het realiseren van een overschot op de begroting veel eenvoudiger, terwijl de eenzijdige afhankelijkheid daarvan vermindert. Beide strategieën – schuldreductie en arbeidsmarkthervormingen - versterken elkaar! Maken we een vergelijking met de pleitbezorgers van het Scandinavische model, dan blijkt men te streven naar het meest gunstige kwadrant: rechtsboven, het gunstige scenario. Dit trachten aanhangers van het Scandinavische model echter niet zozeer via hervormingen bereiken, maar via lastenverzwaring gevolgd door investeringen in de publieke sector, via meer uitgaven dus. Als het model werkt zoals het belooft, dan is er niets aan de hand, en is iedereen blij. Als de economische groei echter tegenvalt, zonder dat Nederland daar iets aan kan doen – bijvoorbeeld omdat de wereldhandel stagneert, of steeds meer werk wegtrekt- is het mikken op dit (eenzijdige) Scandinavische model riskant. Het kent geen enkele terugvaloptie. Het is hopen op mooi weer, maar bij regen worden we nat. Een paraplu om onder te schuilen om droog te blijven, is er niet. Zie uitgebreider over het Scandinavische model de bijlage.



Tot slot

In dit rapport wordt een richting geschetst voor de ontwikkeling van onze welvaartsstaat. Het is geen kwestie van een keuze tussen een Angelsaksische of Scandinavische model. Integendeel, de Nederlandse sociaal-economische traditie bevat voldoende aanknopingspunten voor een eigen model. Wel zijn er aanpassingen nodig. De meeste daarvan zijn in gang gezet. Deze moeten leiden tot een versterking van de concurrentiepositie, een meer transitionele arbeidsmarkt en innovatie in met name ook de collectief gefinancierde sectoren.

Bijlage: het Scandinavische model

Lessen uit van de Nordics¹²⁸

De Scandinavische landen presteren de laatste jaren economisch gezien opvallen goed. In Zweden, Denemarken en Finland blijken een hoog niveau van sociale zekerheid en collectieve voorzieningen samen te kunnen gaan met stevige economische groei, dankzij een sterke productiviteitsgroei, gezonde overheidsfinanciën en hoge arbeidsparticipatie. Een minpunt vormen de hoge belastingen. Wat kunnen we leren van Scandinavische model? Lessen zijn er voornamelijk ten aanzien van het arbeidsmarktbeleid en het financiële beleid.

Activerend arbeidsmarktbeleid

Met name Denemarken biedt een voorbeeld van een activerend arbeidsmarktbeleid. Het Deense model combineert een soepel ontslagrecht, met een hoog niveau van sociale zekerheid en heeft een intensieve arbeidsmarkt-bemiddeling. In de hoofdstekst is hier al nader op ingegaan.

Minder bekend is dat de inactiviteit als gevolg van ziekte in Zweden hoog is. Het percentage arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is in Zweden net zo hoog als in Nederland. In Nederland daalt echter de instroom, in Zweden niet.

Hoge participatie van vrouwen

Een ander belangrijk verschil is de hoge participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt. Vooral Zweden staat hierom bekend. Veel vrouwen maken gebruik van kinderopvang. Die wordt door de overheid stevig gesubsidieerd, zodat de lasten voor ouders laag zijn. De gemeenten voeren de kinderopvang uit, maar de vraag overstijgt het aanbod. Ook zijn verlofregelingen in Denemarken en Zweden beduidend rianter dan in Nederland. Deense en Zweedse vrouwen hebben veel langer geboorteverlof dan Nederlandse. De geboortecijfers in Scandinavië verschillen echter niet van die in Nederland.

Hoge participatie van ouderen

Tot slot verschilt ook de regelgeving rond pensioen en prepensioen. Een belangrijk verschil is dat de pensioenleeftijd in Denemarken, IJsland en Noorwegen op 67 jaar ligt. Het gevolg hiervan is dat vervroegde pensionering – die in de regel al niet ruim bemeten is – ook twee jaar meeschuift. Zweden heeft een pensioenleeftijd van 65 jaar, maar kent de mogelijkheid om eerder of later met pensioen te gaan tegen een actuarieel neutraal pensioen. In Zweden is het pensioen echter nog wel gefinancierd op basis van

128 Zie ook Ministerie van Financiën, *De lessen uit de Nordics. Een verkennende studie door het Ministerie van Financiën*, Den Haag 2005, en een uitstekend drieluik van Frank van Kalshoven in *De Volkskrant van 24 en 31 december 2005 en 7 januari 2006*.

een omslagstelsel en niet op kapitaaldekking zoals in Nederland, waardoor het kwetsbaar is voor vergrijzing. Korter werken leidt tot een lagere pensioenuitkering, langer doorwerken levert een hoger pensioen op. Deeltijd pensioen is ook goed mogelijk in Zweden. De leeftijds grens van 67 jaar kent men overigens wel. Tot die leeftijd heeft de werknemer dezelfde arbeidsmarktbescherming als alle andere werknemers onder die leeftijd, bijvoorbeeld ten aanzien van ontslag. Om langer doorwerken te stimuleren is in Finland per 2005 de opbouw van het pensioen afhankelijk gemaakt van de leeftijd. Tussen 63 en 68 is de jaarlijkse pensioenopbouw 2,3 tot 3 keer zo hoog als de jaren ervoor. Dit biedt een forse stimulans om na 63 jaar betaald te blijven werken.

Solide financiële beleid

Een belangrijke les van de Nordics is dat budgettaire soliditeit en het vertrouwen bij de bevolking dat hun pensioenen gegarandeerd zijn, macro-economische stabiliteit bevorderen. De begrotingen van Scandinavische landen vertonen al jaren overschotten. Dat is ook nodig omdat de pensioenstelsels op omslagbasis gefinancierd zijn. Door de overschotten daalt de EMU-schuld systematisch, en ligt nu tussen circa 40 en 50 procent BBP (Nederland bijna 60%), met als gevolg een procentpunt lagere rente-uitgaven. Dankzij de overschotten is er ook volop ruimte voor het laten werken van automatische stabilisatoren. De economieën zijn daardoor minder gevoelig gebleken voor economische pieken en dalen. De overheid zorgt op die manier voor stabiliteit en rust.

Kortom, de Nordics combineren de overschotten op de begroting met een grote collectieve sector. In vergelijking met Nederland gaat in Scandinavische landen meer geld naar onderwijs en sociale zekerheid, en minder naar defensie en binnenlandse veiligheid. Het gevolg is dat zowel de belasting op arbeid als op consumptie relatief hoog zijn. In Nederland liggen de collectieve lasten circa tien procentpunten lager.

Nederland en de Nordics

Hoe verhoudt het gevoerde pleidooi voor solide overheidsfinanciën, voor een transitionele arbeidsmarkt en voor een stelsel van inkomenszekerheid met een prominente plaats voor de levensloopregeling zich tot het zogenaamde Scandinavische model?

Het Scandinavische model kent een grote collectieve sector en een uitgebreide sociale zekerheid. Voorstanders propageren dit model omdat het:

- het enige model zou zijn dat het de afgelopen jaren in termen van economische groei en sociale zekerheid goed deed;
- een antwoord biedt tegen vergrijzing en globalisering. Resultaten zijn immers indrukwekkend: lage werkloosheid, aanzienlijk begrotingsoverschotten, een goede sociale bescherming, terwijl men economisch gezien concurrerend is.

Twee zaken springen eruit. Enerzijds is dat het arbeidsmarktmodel, waarbij Denemarken als voorbeeld dient voor de activering en gesubsidieerde banen in de private sector en Zweden voor de publieke kinderopvang en voor de gesubsidieerde banen in de publieke sector. De activering en de publieke voorzieningen staan borg voor werk en daarmee inkomenszekerheid. Deze benadering domineert bij Groen Links.¹²⁹ Anderzijds wordt meer in het algemeen gedoeld op het hoge niveau van collectieve voorzieningen in combinatie met economisch goede prestaties en gezonde overheidsfinanciën. Stevige investeringen in onderwijs, kinderopvang en verloffaciliteiten zorgen voor gunstige economische uitgangsposities. In die opvatting is het Nederlandse model vlees nog vis omdat we qua kosten enerzijds duurder zijn dan Angelsaksische landen, maar toch niet het rendement halen van de Scandinavische landen. Nederland zit precies tussen twee modellen in, en scoort daarom op twee fronten slecht. Nederland zou in die opinie daarom moeten kiezen voor ofwel een Angelsaksisch model met lage lasten en dito voorzieningen, maar wel veel economische dynamiek, ofwel voor het navolgen van de Scandinavië in combinatie met het fors investeren in de collectieve sector zodat die excelleert.¹³⁰ Deze benadering krijgt de nadruk bij de PvdA.¹³¹

Om goed te kunnen beoordelen of en zo ja op welke manier Nederland baat kan hebben bij de Scandinavische benadering, is het goed om de achtergrond van de Nederlandse problematiek van de afgelopen jaren scherp op het netvlies te hebben.

129 Groenlinks, Femke Halsema en Ineke van Gent, *Vrijheid eerlijk delen. Vrijzinnige voorstellen voor sociale politiek*, Den Haag 2005, paragraaf 2.2

130 Verhogen van de collectieve uitgaven naar Zweeds niveau zou een kleine 50 miljard euro vergen!

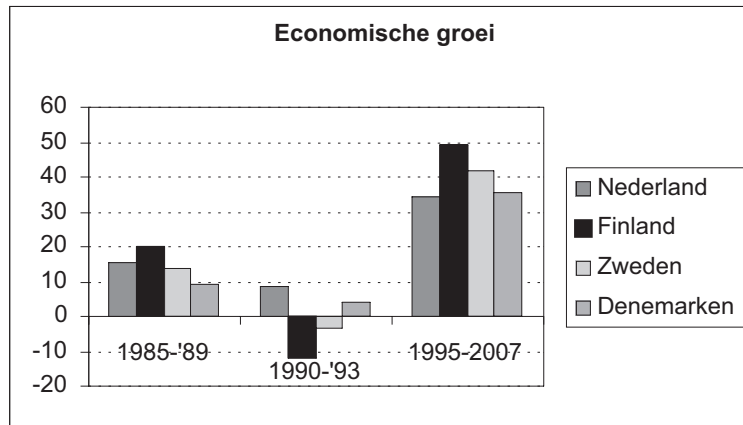
131 Wouter Bos, *Dit land kan zoveel beter*, Amsterdam 2006, pp. 147-148; en PvdA, Projectgroep Verzorgingsstaat (cie-Noten), *De wet van de wederkerigheid*, 2005, p. 30.

Wat is er aan de hand:

- onder paars II is de kiem gelegd voor de slechte overheidsfinanciën de jaren erna, omdat de economie oververhit raakte als gevolg van overmatige lastenverlichting en structurele uitgaven in een krapte arbeidsmarkt gefinancierd uit conjuncturele meevallers, uitmondend in een loon-prijs-spiraal;
- onder Balkenende I en II is dit proces vrij abrupt gekeerd waardoor nu weer uitzicht is op verbetering van de overheidsfinanciën, na aanvankelijk een verdieping van de economische dip.

Nederland heeft dus te kampen gehad met conjunctureel probleem: een probleem dat overigens structurele kanten kent voorzover het de *mismatch* tussen vraag en aanbod van werkenden betreft. Daaraan is via de hervormingsagenda van de kabinetten-Balkenende gewerkt. Een negatieve benadering van het Nederlandse model doet de werkelijkheid daarom geweld aan. Een te positieve ook, zoals toen nog niet zolang geleden het poldermodel bejubeld werd als hét model voor Europa. Daar komt bij dat de 'Nordics' het pas sinds de eeuwwisseling beter doen dan Nederland, en dit verschil volgend jaar verdwenen is. In de negentiger jaren had Nederland een aanzienlijk hogere economische groei. Bovendien is het in het geheel niet zeker dat de Scandinavische successen duurzaam zijn. Een groot deel van de economische groei van de Nordics kan worden verklaard uit een inhaaleffect. Finland, Zweden en Noorwegen kenden een zeer gesloten financiële sector. Liberalisering van het financiële systeem midden jaren tachtig leiden tot een sterke economische groei. Buitenlandse investeringen namen toe en de export groeide. Op de sterke economische groei volgde in de periode 1990-1993 een diepe crisis, met in Zweden en Finland zelfs een krimp van de economie, waarna een krachtig herstel optrad. Deels kent het succesverhaal van de Nordics dus ook een financieel institutionele component.¹³²

132 Zie L. Jonung *The Scandinavian Model. Prospects and Challenges Prospects and Challenges. Presented at the at the conference conference "Reinventing the Welfare State"*, Den Haag 27 april 2006. Volgens Jonung, zou in Zweden ongeacht welk model men zou hebben gevolgd, de economie de afgelopen tien jaar sterk zijn gegroeid.



Een relativering van Scandinavische economische succesmodellen is dus op haar plaats. De analyse dat Nederland met een conjunctureel probleem te maken heeft gehad, wordt ondersteund door recent internationaal vergelijkend onderzoek, waarbij over langere termijn wordt gekeken, en Nederland werd ingedeeld bij.... de 'Nordics'!¹³³ Nederland scoort qua verhouding tussen werkgelegenheid en inkomensgelijkheid net zo goed als Zweden, Finland en Denemarken.¹³⁴

Een belangrijke bouwsteen van het succes van de Scandinavische landen is bovendien een solide begrotingsbeleid, met ruime begrotingsoverschotten, waardoor tijdens de economisch mindere jaren de automatische stabilatoren vrijuit kunnen werken.

Een belangrijk verschil met de 'Nordics' is verder dat de uitval in het vmbo in Nederland schrikbarend hoog is. Dit verklaart mede de hogere participatie in de 'Nordics' van lager opgeleiden. Dit is inderdaad een belangrijk probleem in Nederland waar fors in geïnvesteerd moet worden.

Ondanks de ietwat hogere arbeidsparticipatie in de Scandinavische landen is de welvaart in Nederland hoger. Nederland heeft een veel hogere productiviteit, hoger zelfs dan de Verenigde Staten. De Scandinavische landen zit-

133 Zie André Sapir, *Globalisation and the Reforms of European Social Models*.

Background document for the presentation at ECOFIN Informal Meeting in Manchester, 9 September 2005, Bruegel 2005.

134 De continentale economieën van Frankrijk en Duitsland scoren wel goed op inkomensbescherming, maar kennen hoge werkloosheid. Voor de Angelsaksische landen geldt het omgekeerde. De Mediterrane economieën van Italië en Spanje scoren over de hele linie slecht.

ten daar ver onder. Om een beetje in de buurt van Nederland te blijven, werken de Scandinaviërs veel meer uren. Met name die hoeveelheid gewerkte uren verklaart het huidige succes van de Scandinavische landen. Dat verhaal wordt door voorstanders van het Scandinavische model zelden erbij verteld. De Scandinavische successen hebben een prijs: meer werken, meer collectieve lasten en minder vrije tijd.

Het antwoord op de vergrijzing bestaat uit het ‘nu sparen voor later’ en het inzetten op hervorming van de arbeidsmarkt en van collectief gefinancierde sectoren. Het antwoord op de globalisering is voorts een verhoging van het aanpassingsvermogen van de economie via een flexibeler loongebouw, een betere postinitiële scholingsmarkt en – in de sfeer van de sociale zekerheid – een verschuiving van nazorg naar verzorg. Werkzekerheid, nu baanzekerheid zo moeilijk meer te garanderen is.

Nederland stond voor de uitdaging het Rijnlandse model te hervormen in de richting van financiële stabiliteit, hoge arbeidsparticipatie en een goede arbeidsbemiddeling. Het kan daarbij voortborduren op de eigen Nederlandse traditie, mits de ingezette hervormingen overtuigend worden doorgezet. Dat is een beter alternatief dan een Angelsaksische of Scandinavische model.

