

# advies

02  
—  
08

Sociaal-economisch beleid  
2002-2006

**SEER**

Sociaal-  
Economische  
Raad

# Sociaal-economisch beleid 2002-2006

Advies over het Sociaal-economisch beleid 2002-2006

Uitgebracht aan de ministers van Economische Zaken, van Algemene Zaken,  
van Financiën, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Sociale  
Zaken en Werkgelegenheid

Publicatienummer 8, 17 mei 2002

## Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert de regering en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociale en economische beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Daarnaast is de SER belast met bestuurlijke en toezichthoudende taken met betrekking tot de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (productschappen en bedrijfsschappen). De raad is voorts betrokken bij de uitvoering van enkele wetten, zoals de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf en de Wet op de ondernemingsraden.

De SER is in 1950 ingesteld bij de Wet op de bedrijfsorganisatie. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers alsmede onafhankelijke deskundigen. De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

De belangrijkste adviezen die de SER uitbrengt, worden in boekvorm uitgegeven. Zij zijn tegen kostprijs verkrijgbaar. Een overzicht van recente publicaties vindt u achterin. Een uitgebreid overzicht wordt op aanvraag gratis toegezonden. Het maandblad SER-bulletin geeft uitgebreid nieuws en informatie over de SER. De SER beschikt ook over een eigen site op Internet, met onder meer de samenstelling van de raad en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws.

© 2002, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden.

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

Sociaal-Economische Raad  
Bezuidenhoutseweg 60  
Postbus 90405  
2509 LK Den Haag  
Telefoon: 070 - 3 499 499  
Telefax: 070 - 3 832 535  
E-mail: ser.info@gw.ser.nl  
Internet: www.ser.nl

ISBN 90-6587-821-1 / CIP

## Inhoudsopgave

<b>Leeswijzer</b>		5
<b>Deel A: Algemeen</b>		7
Hoofdstuk 1. Inleiding		9
Hoofdstuk 2. Beleidscontext voor de periode 2002-2006		17
<b>Deel B: Adviesaanvragen over werk en inkomen</b>		45
Hoofdstuk 3. Activerend arbeidsmarktbeleid		47
Hoofdstuk 4. Een integrale aanpak van de armoedeval		79
<b>Deel C: Adviesaanvragen over een hogere productiviteitsgroei</b>	115	
Hoofdstuk 5. Naar een hogere arbeidsproductiviteit		117
Hoofdstuk 6. Productiviteitsgroei door een groter innovatievermogen		137
Hoofdstuk 7. Productiviteitsgroei door een betere infrastructuur		167
Hoofdstuk 8. Structuurversterking en de overheid		179
<b>Deel D: Adviesaanvragen over het budgettaire beleid</b>		199
Hoofdstuk 9. Budgettair beleid voor de komende kabinetsperiode		201
<b>Deel E: Sociaal-economische beleidsagenda voor de komende kabinetsperiode</b>		231
Hoofdstuk 10. SER-aanbevelingen voor de komende kabinetsperiode		233
<b>Bijlagen</b>		
1. Adviesaanvraag		267
2. Samenstelling Commissie Sociaal-Economisch Beleid (SEB)		271
3. Samenstelling Werkgroep Toekomstig Arbeidsmarktbeleid (TAB)		273
4. Samenstelling Werkgroep Budgettair Beleid (WBB)		275
5. Gesubsidieerde arbeid en loonkostensubsidies		277
6. Armoedeval in internationaal perspectief		281



# Leeswijzer

Het voorliggende SER-advies heeft een tweeledige functie: het beantwoorden van de adviesvragen en het presenteren van bouwstenen voor het komende regeerakkoord. Het advies bestaat uit vijf delen: een algemeen deel (A), drie delen die ingaan op de thema's uit de adviesaanvraag (delen B, C en D) en een afsluitend deel (E) waarin de belangrijkste SER-aanbevelingen voor de komende kabinetsperiode aan bod komen. Deel E fungeert tevens als samenvatting.

- *Deel A* bevat naast de inleiding (hoofdstuk 1) een schets van de beleidscontext van het voorliggende advies (hoofdstuk 2).
- *Deel B* richt zich op het adviesthema *werk en inkomen*. Twee onderwerpen staan hierbij centraal: een activerend arbeidsmarktbeleid (hoofdstuk 3) en de aanpak van de armoedeval (hoofdstuk 4).
- *Deel C* heeft betrekking op het bewerkstelligen van een *hogere productiviteitsgroei*, het tweede thema uit de adviesaanvraag. Dit deel begint met een analytisch hoofdstuk (5), waarin de achtergronden van de achterblijvende productiviteitsgroei in ons land worden beschreven; het hoofdstuk eindigt met de formulering van een productiviteitsagenda, die in de hoofdstukken 6 tot en met 8 nader uitgewerkt wordt.
  - Hoofdstuk 6 gaat in op de beleidsmogelijkheden om in Nederland een *beter innovatieklimaat* te creëren.
  - Hoofdstuk 7 is gewijd aan verbeteringen in de *fysieke infrastructuur* en formuleert de beleidsagenda voor de verkeers- en communicatie-infrastructuur.
  - Een *betere kwaliteit van de overheid en van het overheidsbeleid* staat centraal in hoofdstuk 8. Het gaat hierbij vooral om de vraag hoe tot 'lerend beleid' te komen.
- *Deel D* bevat de SER-opvattingen over het *budgettaire beleid* in de komende kabinetsperiode; dit deel valt samen met hoofdstuk 9.
- *Deel E* vat de *SER-aanbevelingen voor de komende kabinetsperiode* samen. Na een korte beschrijving van de beleidscontext (par. 10.1), passeren vervolgens de aanbevelingen van de respectievelijke adviesthema's de revue (par. 10.2 tot en met 10.4). Tot slot behandelt paragraaf 10.5 een aantal recente SER-adviezen over belangrijke sociaal-economische onderwerpen, die in het voorliggende mlt-advies slechts zijdelings of in het geheel niet aan de orde zijn geweest, maar nog steeds actueel zijn. Zij vormen derhalve eveneens bouwstenen voor het sociaal-economisch beleid in de komende kabinetsperiode.



# Deel A: Algemeen

## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1	Adviesaanvraag	9
1.2	Uitgangspunten van SER-advisering	10
1.3	Opbouw van het advies	14
<b>2.</b>	<b>Beleidscontext voor de periode 2002-2006</b>	<b>17</b>
2.1	Inleiding	17
2.2	Wereld in beweging	18
2.2.1	Internationale ontwikkelingen	18
2.2.2	Economische terugval in Nederland	19
2.3	Nederlandse uitgangspositie in het licht van de Lissabon-agenda	22
2.3.1	Concurrentiepositie in brede zin	23
2.3.2	Concurrentiepositie in enge zin	31
2.4	Sociaal-economisch beleid in een vergrijzende samenleving	34
2.5	Middellangetermijnperspectief van de Nederlandse economie	38
2.5.1	Ramingsmethodiek van het CPB	38
2.5.2	Ramingsuitkomsten	41





# 1. Inleiding

## 1.1 Adviesaanvraag

De Sociaal-Economische Raad (SER) reageert met dit advies op de adviesaanvraag van 25 oktober 2001 over het sociaal-economische beleid op de middellange termijn 2002-2006<sup>1</sup>. In deze adviesaanvraag constateert het kabinet dat de Nederlandse economie er in menig opzicht gunstig voorstaat, maar dat de vooruitzichten voor de korte termijn minder reden tot optimisme geven. Het kabinet doelt hierbij op de nasleep van de terreuraanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001 alsook op de afvlakkende conjuncturele ontwikkeling die zich ook daarvoor al in de wereldeconomie aftekende. In dit verband spreekt het kabinet zijn zorgen uit over de loon- en prijsontwikkeling.

Een aantal omgevingstrends – individualisering, technologische ontwikkeling, vergrijzing en internationalisering – stelt het sociaal-economisch beleid voor nieuwe uitdagingen, zo betoogt het kabinet; ook dwingen zij tot een kritische bezinning op het huidige beleid. Tegen deze achtergrond vraagt het kabinet de SER over de drie volgende thema's te adviseren:

1. *Werk en inkomen*. Centraal staat bij dit thema de vraag hoe – mede in het licht van de vergrijzing – het arbeidspotentieel verder kan worden vergroot. Vermindering van de uitkeringsafhankelijkheid en het langer doorwerken van oudere werknemers vormen hierbij belangrijke aangrijpingspunten. Concreet stelt het kabinet de adequaatheid van het huidige arbeidsmarktinstrumentarium en de problematiek van de armoedeval aan de orde. De SER wordt ook gevraagd te adviseren over levensloopbewust beleid. Dit complexe onderwerp zal in een afzonderlijk advies worden behandeld<sup>2</sup>.
2. *Hogere productiviteitsgroei*. In het verlengde van een mogelijk teruglopend arbeidsaanbod door de vergrijzing wijst het kabinet op het belang van een hogere groei van de arbeidsproductiviteit. De groei van de arbeidsproduc-

---

1 De adviesaanvraag is als bijlage 1 opgenomen.

2 Het kabinet vraagt de in voorbereiding zijnde kabinetsverkenning over dit onderwerp nadrukkelijk in de beschouwing te betrekken. Deze verkenning 'Verkenning Levensloop – Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen' is op 22 januari 2002 aan het parlement aangeboden. Gelet op de korte adviestermin, het voorsnog niet beschikbaar zijn van de kabinetsverkenning en de complexiteit van het onderwerp heeft de raad besloten dit onderwerp los te koppelen van het mlt-advies en als een afzonderlijk adviesproject te behandelen.

tiviteit wordt daarmee sterker dan voorheen de drager van duurzame welvaarts-groei. Daarnaast speelt uiteraard de doelstelling van de Europese Raad van Lissabon om Europa in 2010 tot de meest dynamische en concurrerende kenniseconomie van de wereld te laten behoren. Het kabinet vraagt de SER een groot aantal specifieke onderwerpen, die bepalend zijn voor het innovatie- en concurrentievermogen van de Nederlandse economie, in zijn advies over het thema ‘hogere productiviteitsgroei’ te betrekken.

3. *Budgettair beleid*. Het kabinet vraagt de raad ook over het budgettair beleid voor de komende kabinetsperiode te adviseren. Dit verzoek vindt plaats tegen de achtergrond van het elfde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte ‘Stabiel en duurzaam begroten’ en in het licht van de sociaal-economische vooruitzichten na de terreuraanslagen in de Verenigde Staten van 11 september 2001.

## 1.2 Uitgangspunten van SER-advisering

*Voortbouwen op de kwaliteitsstrategie ...*

In navolging van eerdere middellangetermijnadviezen (mlt-adviezen) bouwt ook dit advies voort op de zogenoemde samenhangende kwaliteitsstrategie<sup>3</sup>. Deze strategie telt twee sporen.

Het *eerste spoor* richt zich op verbetering van de beschikbaarheid en kwaliteit van uiteenlopende ‘productiefactoren’: menselijk kapitaal en het in ondernemingen aanwezige kapitaal (de fysieke kapitaalgoederenvoorraad, technologische kennis en marktpositie), het milieukapitaal en maatschappelijk kapitaal (fysieke, sociale, technologische en fiscale infrastructuur).

Het *tweede spoor* van de kwaliteitsstrategie beoogt een versterking van de dynamiek en van het aanpassingsvermogen van de economie. Een adequaat aanpassingsvermogen veronderstelt een goede marktwerking, effectieve vormen van overheidsoptreden alsook adequate vormen van overleg, samenwerking en zelfregulering in het kader van de overlegeconomie. Dit geheel van coördinatiemechanismen moet onvolkomenheden van een volledig ‘vrije’ marktwerking tegengaan, zonder te vervallen in ‘*policy failures*’ die de economische dynamiek en het aanpassingsvermogen juist schaden.

Uitvoering van de kwaliteitsstrategie vereist het vermogen tot *institutionele vernieuwing* om te kunnen inspelen op de dynamische, open omgeving van de informatie- en kennissamenleving<sup>4</sup>. Marktwerking blijft een belangrijk instrument om maatschappelijke doelen te bereiken, maar vraagt ook om een ordenende, activerende en faciliterende overheid. Verder moet institutionele

---

3 SER-advies *Convergentie en overlegeconomie*, publicatienr. 92/15, Den Haag 1992.

4 Zie ook: SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, publicatienr. 00/08, Den Haag 2000, inz. pp. 64 en 65.

vernieuwing van semi-publieke sectoren bijdragen tot een goede kwaliteit van de geleverde diensten, die aansluiten bij de veranderende maatschappelijke behoeften.

*...met het brede welvaartsbegrip als uitgangspunt ...*

Het brede welvaartsbegrip is richtinggevend voor de beleidsaanbevelingen van de SER<sup>5</sup>. Maatschappelijke welvaart impliceert niet alleen de materiële vooruitgang (welstand en productiviteitsgroei), maar ook aspecten van sociale vooruitgang (welzijn en sociale cohesie) en een goede kwaliteit van de leefomgeving (ruimtelijke en milieukwaliteit). Door evenwicht en samenhang te brengen en te houden tussen *profit*, *people* en *planet*, waarbij aan toekomstige generaties en aan mensen buiten onze landsgrenzen voldoende mogelijkheden worden geboden om ook welvaart te realiseren, opent deze benadering de weg naar duurzame ontwikkeling<sup>6</sup>.

Het brede welvaartsbegrip vindt grotendeels zijn weerspiegeling in de drie sociaal-economische doelstellingen die door de SER in het perspectief van de verwezenlijking van de EMU zijn geformuleerd. Het gaat daarbij om de bevordering van<sup>7</sup>:

- een evenwichtige economische groei, binnen het kader van het streven naar duurzame ontwikkeling;
- een zo groot mogelijke arbeidsparticipatie;
- de totstandkoming van een redelijke inkomensverdeling.

Het *budgettaire beleid* bepaalt de financiële ruimte voor beleidsintensiveringen. Voor het budgettair beleid vormen de noodzaak van structuurversterkende investeringen en lastenverlichting alsook de toekomstige vergrijzing met de daarmee samenhangende toename van de collectief gefinancierde lasten belangrijke oriëntatiepunten<sup>8</sup>. Het gaat erom een evenwichtige langetermijnontwikkeling van de overheidsfinanciën binnen het EMU-kader te waarborgen, die tevens anticipeert op de oplopende vergrijzingslasten<sup>9</sup>.

*... in een internationaliserende beleidsomgeving*

Naast het budgettaire beleid is ook het sociaal-economische beleid steeds meer verweven met het beleid van de Europese Unie. De Europese Raad van Lissabon (maart 2000) formuleerde als strategisch doel de Europese Unie binnen tien jaar om te vormen tot “de meest concurrerende en dynamische ken-

5 Zie bijvoorbeeld: SER-advies *Sociaal-economisch beleid 1996-2000*, publicatienr. 96/05, Den Haag 1996, inz. par. 2.2.

6 Zie ook het SER-advies over de Nationale Strategie voor Duurzame Ontwikkeling, Den Haag 2002.

7 SER-advies *Convergentie en overleconomie*, publicatienr. 92/15, Den Haag 1992, inz. pp. 78 en 79.

8 Zie: SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, op.cit., inz. hfst. 15.

9 Zie ook: SER-advies *EU en de vergrijzing*, publicatienr. 02/02, Den Haag 2002.

niseconomie van de wereld die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang”.<sup>10</sup>

Een zekere stroomlijning van het nationale beleid van de lidstaten wordt bereikt door het nieuwe strategische doel te koppelen aan een open coördinatie methode (zie kader). Deze lichte vorm van coördinatie houdt in dat de lidstaten zelf kunnen bepalen hoe ze de gewenste resultaten willen behalen. Periodieke evaluatie door de Europese Raad – een jaarlijkse top in het voorjaar – moet voorkomen dat de lidstaten te vrijblijvend met de gestelde uitdagingen omgaan.

---

### **Het raamwerk voor beleidscoördinatie**

Binnen de EU is de afgelopen jaren een raamwerk voor beleidscoördinatie opgebouwd, dat diverse elementen bevat.

#### *Globale richtsnoeren*

De globale richtsnoeren voor het economisch beleid vormen het overkoepelende instrument voor de beleidscoördinatie in de EU. Ze bevatten oriëntaties op hoofdlijnen voor een evenwichtige beleidsmix voor het macro-economische en budgettaire beleid, structurele hervormingen, het bevorderen van de werkgelegenheid en voor een verantwoorde loonkostenontwikkeling.

#### *Het Stabiliteits- en Groeipact*

Op grond van dit pact dienen de lidstaten op middellange termijn te streven naar een begroting die nabij evenwicht is of een overschot vertoont. Dit moet onder meer voorkomen dat het budgettaire beleid de prijsstabiliteit ondermijnt.

Als een lidstaat onverhoopt toch een buitensporig tekort heeft, kan deze sancties tegemoet zien, waaronder uiteindelijk geldelijke boetes (in totaal maximaal 0,5 procent van het bbp).

#### *Werkgelegenheidsrichtsnoeren*

Het proces van Luxemburg richt zich op vier kernthema's:

1. het verbeteren van de inzetbaarheid van arbeidskrachten;
2. het stimuleren van ondernemerschap;
3. het bevorderen van het aanpassingsvermogen van ondernemingen en hun werknemers;
4. het bieden van gelijke kansen op de arbeidsmarkt.

De lidstaten stellen jaarlijks nationale actieprogramma's op die op de vier genoemde thema's aansluiten.

#### *Structureel hervormingsbeleid*

Het proces van Cardiff werkt met jaarlijkse voortgangsrapporten over structurele hervormingen van product- en kapitaalmarkten. Het gaat onder meer om het mededingingsbeleid, de administratieve lastendruk, de kennisinfrastructuur, het belastingstelsel, de toegang tot risicokapitaal, marktwerking bij openbare nutsbedrijven en het openbaar vervoer en 'corporate governance'.

Er zijn belangrijke raakvlakken met de interne markt en met het beleid ten aanzien van onderzoek en ontwikkeling.

---

10 Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Lissabon, 23 en 24 maart 2000, p. 2.

*Macro-economische dialoog*

Het proces van Keulen houdt in dat vertegenwoordigers van de Ecofin-Raad, de Sociale Raad, de Europese Commissie, de Europese Centrale Bank en de Europese werknemers- en werkgeversorganisaties tweemaal per jaar met elkaar overleggen over de belangrijkste economische ontwikkelingen en vooruitzichten.

De macro-economische dialoog kan er voor zorgen dat, met handhaving van prijsstabiliteit, het begrotingsbeleid, het monetair beleid en de loonontwikkeling positief op elkaar inwerken en daarmee een positieve invloed hebben op de werkgelegenheid en de economische groei.

*De open coördinatiemethode*

Op verschillende beleidsterreinen gaat de coördinatie niet of nauwelijks gepaard met verlies van nationale bevoegdheden. Er is dan sprake van een

richtinggevend kader op EU-niveau met een open coördinatiemethode om de gestelde doelen te realiseren. De open coördinatiemethode bestaat uit de volgende stappen:

1. Op Europees niveau worden richtsnoeren opgesteld, met specifieke tijdschema's voor de te bereiken doelen. De richtsnoeren bevatten beste praktijken en indicatoren voor benchmarking.
2. De richtsnoeren worden vertaald in nationale actieplannen.
3. De nationale actieplannen worden in overleg met diverse maatschappelijke organisaties, waaronder de sociale partners, uitgevoerd.
4. Er is sprake van periodieke monitoring, evaluatie en 'peer reviews'. Eventueel worden landenspecifieke aanbevelingen geformuleerd.

Bron: SER-advies, *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, op.cit., pp. 37 en 38.

---

De SER beschouwt de voortschrijdende internationalisering van economische verhoudingen als een belangrijke voorwaarde om wereldwijd maatschappelijke welvaart te bevorderen. Drijvende krachten achter de voortgaande globalisering zijn de liberalisatie van handels-, diensten- en kapitaalverkeer alsmede de vernieuwingen van vervoerssystemen en van informatie- en communicatietechnologieën (ICT). De verdergaande internationale arbeidsverdeling op basis van comparatieve voordelen komt de doelmatigheid (door snellere innovatie en het beter benutten van schaalvoordelen), en daardoor de koopkracht en de keuzevrijheid van consumenten ten goede. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat de mogelijkheden die de voortgaande globalisering schept voor verbetering van de maatschappelijke welvaart nog niet ten volle worden benut. Met het oog op de positie van (de grote groep armen in) ontwikkelingslanden en het streven naar duurzame ontwikkeling merkt de SER de integratie van de minder en minst ontwikkelde landen in de wereldeconomie aan als een belangrijke uitdaging voor de komende periode. De raad pleit daarom voor een versterking van de internationale econo-

mische rechtsorde en een grotere beleidscoherentie van de multilaterale instellingen<sup>11</sup>.

### 1.3 Opbouw van het advies

#### *Tweeledige functie van het mlt-advies*

Het voorliggende SER-advies heeft een tweeledige functie: het beantwoorden van de adviesvragen en het presenteren van bouwstenen voor het komende regeerakkoord. Bij het laatste spelen niet alleen de thema's uit de adviesaanvraag een rol; er kan ook worden voortgebouwd op SER-advisering in de afgelopen twee jaar over specifieke onderdelen van beleid, zoals de hervorming van respectievelijk het stelsel van de ziektekostenverzekeringen en het stelsel van ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen. Voor deze meer sector-specifieke invalshoek vormt de SER-beleidsagenda 2000 uit het vorige mlt-advies het logische aanknopingspunt<sup>12</sup>.

#### *Leeswijzer*

Om beide functies goed te kunnen vervullen, is voor de volgende opbouw van het advies gekozen. Het advies bestaat uit vijf delen: een algemeen deel (A), drie delen (B, C en D) die ingaan op de thema's uit de adviesaanvraag en een afsluitend deel (E) waarin de belangrijkste SER-aanbevelingen voor de komende kabinetsperiode aan bod komen. Deel E fungeert tevens als samenvatting.

*Deel A* bevat na het inleidende hoofdstuk een beschrijving van de beleidscontext van het voorliggende advies (hoofdstuk 2). Hierbij wordt kort ingegaan op ontwikkelingen in de wereldeconomie, de internationale concurrentiepositie van Nederland (mede in het perspectief van de Lissabon-agenda) en de langetermijnuitdagingen in het licht van de vergrijzing. De slotparagraaf schetst het middellangetermijnperspectief van de Nederlandse economie.

*Deel B* richt zich op het adviesthema *werk en inkomen*. Twee onderwerpen staan hierbij centraal: een activerend arbeidsmarktbeleid (hoofdstuk 3) en de aanpak van de armoedeval (hoofdstuk 4).

- Bij het *activerend arbeidsmarktbeleid* zijn de participatiedoelstellingen voor het jaar 2010, die in het kader van de Europese Unie zijn afgesproken, taakstellend. De SER bepleit een meersporenaanpak in het arbeidsmarktbeleid om deze taakstellingen ook tijdig te kunnen realiseren. Hierbij hebben naast de overheid ook de sociale partners een grote betrokkenheid. Een onderdeel van het activerende arbeidsmarktbeleid vormt een moder-

---

11 Zie: briefadvies *Globalisering* van de SER-Commissie ISEA aan minister-president Kok, d.d. 18 oktober 2001.

12 SER-advies, *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, op.cit., pp. 62-65.

nisering van het reïntegratiebeleid; de raad heeft dit onderwerp in paragraaf 3.4 nader uitwerkt.

- De *aanpak van de armoedeval* (hoofdstuk 4) vraagt naar de mening van de SER om meer transparantie in het inkomensbeleid en een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijksoverheid en gemeenten. De raad stelt onder meer voor om inkomensondersteuning door het rijk (zoals huursubsidie) fiscaal via heffingskortingen te gaan vormgeven. Inkomensondersteuning op lokaal niveau zou dan individueel zijn gericht, met name in het kader van de bijstand. De SER beveelt het kabinet aan het geschetste perspectief in de komende kabinetsperiode nadrukkelijk te agenderen en in te vullen.

*Deel C* is gericht op het bewerkstelligen van een *hogere productiviteitsgroei*, het tweede thema uit de adviesaanvraag. Dit deel begint met een analyse van de achtergronden van de achterblijvende productiviteitsgroei in ons land (hoofdstuk 5). Dit hoofdstuk eindigt met de formulering van de productiviteitsagenda (par. 5.5), die drie onderwerpen telt; ieder onderwerp wordt in een afzonderlijk hoofdstuk uitgewerkt:

- Hoofdstuk 6 gaat in op de beleidsmogelijkheden om in Nederland een *beter innovatieklimaat* te creëren. De SER komt tot een groot aantal aanbevelingen op uiteenlopende terreinen: verbetering van de kennisinfrastructuur, beschikbaarheid en kwaliteit van kenniswerkers, innovatief ondernemerschap; werking van productmarkten en de interne markt en het clusterbeleid.
- Hoofdstuk 7 is gewijd aan verbeteringen in de *fysieke infrastructuur*. De raad komt hierbij tot de formulering van de beleidsagenda voor de verkeers- en communicatie-infrastructuur.
- Een betere *kwaliteit van de overheid* vereist ‘lerend beleid’, zo stelt de SER in hoofdstuk 8. Lerend beleid dient zich zowel te richten op voorkoming van vormen van overheids- en systeemfalen als op innovatie van beleid en het functioneren van overheidsorganisaties.

*Deel D* heeft betrekking op het *budgettaire beleid* in de komende kabinetsperiode, het derde adviesthema; dit deel valt samen met hoofdstuk 9. De budgettaire systematiek die de SER in zijn vorige mlt-advies formuleerde, vormt de basis voor de aanbevelingen in het onderhavige advies.

*Deel E* vat de *SER-aanbevelingen voor de komende kabinetsperiode* samen. Na een korte beschrijving van de beleidscontext (par. 10.1) passeren vervolgens de aanbevelingen van de respectievelijke adviesthema’s de revue in de paragrafen 10.2 tot en met 10.4. Tot slot schetst paragraaf 10.5 een aantal recente SER-adviezen over belangrijke sociaal-economische onderwerpen, die in het voorliggende mlt-advies slechts zijdelings of in het geheel niet aan de orde



zijn geweest, maar nog steeds actueel zijn. Zij vormen eveneens bouwstenen voor het beleid in de komende kabinetsperiode.

#### *Adviesvoorbereiding*

Dit advies is voorbereid door de Commissie Sociaal-Economisch Beleid (SEB) waarvan de samenstelling is vermeld in bijlage 2. Ter ondersteuning van de commissie SEB hebben de ad-hocwerkgroepen Toekomstig Arbeidsmarktbeleid (TAB) en Budgettair Beleid (WBB) voorbereidende werkzaamheden verricht voor respectievelijk de hoofdstukken 3 en 9; de bijlagen 3 en 4 bevatten de samenstelling van deze werkgroepen. De vaststelling van het advies vond plaats in de openbare vergadering van de raad van 17 mei 2002. Het verslag van deze vergadering is verkrijgbaar bij het secretariaat van de raad en is tevens te raadplegen op de website van de SER: [www.ser.nl](http://www.ser.nl).

## 2. Beleidscontext voor de periode 2002-2006

### 2.1 Inleiding

Begin 2002 zijn de economische vooruitzichten voor de eerstkomende jaren met grote onzekerheden behept. De in 2001 toch al wereldwijd teruglopende conjunctuur kreeg door de aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001 een extra klap. Sindsdien is de wereldeconomie weer voorzichtig opgekrabbeld uit het conjuncturele dal, maar het herstel is fragiel. Tegen deze achtergrond schetst dit hoofdstuk de beleidsmatige context waarbinnen de Nederlandse economie zich in het voorjaar van 2002 bevindt. Deze context vormt de uitgangspositie voor het te voeren sociaal-economische beleid tot 2006, de periode die in beginsel samenvalt met de komende kabinetsperiode.

De arbeidsmarktontwikkelingen en de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit komen in dit hoofdstuk maar in beperkte mate aan bod; deze thema's staan centraal in de respectievelijke hoofdstukken 3 en 5. Verder staat de budgettaire problematiek centraal in hoofdstuk 9.

#### *Leeswijzer*

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Allereerst beschrijft paragraaf 2.2 enkele macro-economische ontwikkelingen in de wereldeconomie. Het gaat hierbij zowel om de recente conjuncturele neergang als om de economische vooruitzichten op de korte termijn. Vervolgens analyseert paragraaf 2.3 de actuele uitgangspositie van de Nederlandse economie tegen de achtergrond van de Lissabon-agenda<sup>1</sup>. De centrale vraag hierbij is hoe de internationale concurrentiepositie van Nederland zich ontwikkelt. In paragraaf 2.4 vindt een nadere toespitsing plaats op een van de belangrijkste autonome langetermijnontwikkelingen binnen de postindustriële samenleving: de vergrijzing van de bevolking. Hoewel de 'vergrijzingspiek' in Nederland pas over enkele decennia zal zijn bereikt, zijn de sociaal-economische effecten veelomvattend en deels nu al merkbaar; zij gaan veel verder dan een olopemd beslag op de budgettaire middelen van hogere uitgaven voor ouderdomspensioenen en zorgvoorzieningen. Anticiperend beleid van overheid en sociale

---

<sup>1</sup> De Lissabon-agenda is op de Europese Raad van Lissabon in 2000 opgesteld en beoogt de Europese Unie in 2010 te hebben omgevormd tot de meest dynamische, concurrerende en duurzame kenniseconomie ter wereld.

partners is daarom nu al geboden. Tot slot presenteert paragraaf 2.5 het middellangetermijnperspectief van de Nederlandse economie. Dit gebeurt op basis van de CPB-ramingen voor de periode 2003-2006.

## 2.2 Wereld in beweging

### 2.2.1 Internationale ontwikkelingen

De aanslagen van 11 september 2001 hebben wereldwijd tot een economische malaise geleid. Gaven de indicatoren begin september van dat jaar nog aan dat een conjuncturele opgang aanstaande was, na de aanslagen daalden het consumenten- en producentenvertrouwen scherp, waardoor de wereldhandel sterk onder druk kwam te staan<sup>2</sup>; de groei van het wereldhandelsvolume was in 2001 dan ook licht negatief (-0,2 procent). In het voorjaar van 2002 lijkt de weg naar economisch herstel weer te zijn ingetreden: het CPB verwacht een volumegroei van de wereldhandel van 3,5 procent in 2002, verder oplopend tot ruim 10 procent in 2003<sup>3</sup>.

Voor de wereldeconomie is van groot belang dat het herstel in de Verenigde Staten in het vierde kwartaal van 2001 al weer inzette door een oplevende consumptie en sterk stijgende overheidsuitgaven. In 2002 blijft de economische groei in dit land gemiddeld genomen waarschijnlijk nog bescheiden, maar deze zal in 2003 weer duidelijk op een hoger niveau komen (tabel 2.1). Er dreigen overigens wel diverse risico's voor de Amerikaanse economie. Het CPB wijst op het gevaar van protectionistisch gedrag als gevolg van recente Amerikaanse handelsmaatregelen (verhoging van de invoertarieven voor staal), op de risico's die samenhangen met de zwakke financiële positie van bedrijven en gezinnen en op de nog steeds aanwezige dreiging van nieuwe terroristische aanslagen. Mocht het vertrouwen van buitenlandse beleggers in de Amerikaanse economie wegvallen, dan kan een daling van de dollarcoers nodig zijn om het betalingsbalanstekort (dat recentelijk extreem verslechterde) te blijven financieren.

Algemeen wordt aangenomen dat Japan geen bijdrage aan het herstel van de wereldeconomie zal leveren. Japan lijdt al zeker een decennium aan structurele problemen en zal naar verwachting ook in 2002 met een krimpende economie worden geconfronteerd; mede onder invloed van de fors groeiende wereldhandel zou de Japanse economie zich in 2003 weer enigszins kunnen herstellen.

---

2 Zie: Centraal Planbureau, *Economierapportage december 2001*, Den Haag 2001, p. 2.

3 CPB, *Centraal Economisch Plan 2002*, Den Haag 2002, p. 17.

Tabel 2.1 – Economische groei naar regio's in de periode 2001-2003 (bbp-volume-groei)

	2001	2002	2003
	mutaties per jaar in %		
Verenigde Staten	1,2	1½	3½
Japan	-0,5	-1	1¼
EU-landen	1,7	1¾	3
Industrielanden	1,1	1¼	3
Niet-industrielanden	3,7	3¾	5½
Wereld	2,3	2½	4¼

Bron: CPB, CEP 2002, op.cit., p. 15.

De verwachtingen voor de Europese Unie zijn gematigd optimistisch. De voorlopige indicatoren wijzen volgens het CPB op een beginnend herstel, onder invloed van de voorraadcyclus en een aantrekkende consumptie en uitvoer. De dalende inflatie en lage rentestanden bevorderen het economisch herstel. Als door de aantrekkende conjunctuur de winsten weer stijgen, zullen ook de investeringen weer toenemen. Een risico vormt een dalende dollarkoers, waardoor de Europese uitvoergroei onder druk kan komen te staan door een duurder euro.

## 2.2.2 Economische terugval in Nederland

De conjunctuurgolven in de jaren negentig kenden in Nederland minder negatieve uitschieters dan in omringende landen. Nederland kon zich echter niet onttrekken aan de economische recessie in het begin van de jaren negentig. In 1992 nam de economische groei af van vier naar één procent, om vervolgens in het eerste kwartaal van 1993 op een dieptepunt van 0,4 procent krimp uit te komen<sup>4</sup>. De internationale conjuncturele neergangen in 1995-96 en 1998-99 raakten Nederland verhoudingsgewijs in beperkte mate.

De recente groeidaling lijkt qua intensiteit op die van begin jaren negentig. Bedroeg het groeipercentage nog zo'n vijf procent in het eerste kwartaal van 2000, anderhalf jaar later – derde kwartaal 2001 – is de bbp-groei vrijwel verdwenen; in het derde en vierde kwartaal van 2001 is zelfs sprake van een nul-groei ten opzichte van het voorgaande kwartaal. Uit een vergelijking tussen beide periodes van laagconjunctuur komt naar voren dat de verschillen echter groter zijn dan de overeenkomsten (zie kader).

4 CBS, *Conjunctuurbericht*, Voorburg/Heerlen, september 2001.

---

## De huidige situatie vergeleken met de terugval beginjaren negentig

Worden de economische dalen in 1992-93 en 2001-2002 met elkaar vergeleken, dan zijn er overeenkomsten en verschillen.

*Overeenkomsten.* In beide perioden was sprake van teruglopende groeipercentages van de buitenlandse handel en investeringen, afnemende industriële bedrijvigheid, verslechterend producentenvertrouwen en een groeiend pessimisme bij consumenten. Ook liepen de arbeidskosten per eenheid product in korte periode snel op. Verder daalden de winstquote en de rentabiliteit op het eigen vermogen in beide perioden snel; in 2001 lag het niveau van beide indicatoren maar nauwelijks boven het lage niveau van 1993.

*Verschillen.* Een opmerkelijk verschil is dat vanaf medio 2000 de groeibeweging tussen Nederland, de VS en Duitsland grotendeels parallel loopt, terwijl de groeibewegingen tussen genoemde landen in de periode daarvoor sterk uiteenliepen. Voor het Nederlandse herstel in 1993 was van groot belang dat de Amerikaanse economie inmiddels al weer in een opwaartse fase was aangeland en

een flinke groei doormaakte. Mede hierdoor kon via de uitvoer de economische groei in Nederland weer opveren. Het consumenten- en producentenvertrouwen verbeterde pas later.

Een ander belangrijk verschil is de doorwerking van de Nederlandse groeivertraging naar de arbeidsmarkt. Resulteerde de economische teruggang begin jaren negentig nog in een flinke stijging van de geregistreeerde werkloosheid, een scherpe daling van het aantal vacatures en een teruglopende stijging van de CAO-lonen, in de gespannen actuele arbeidsmarkt zijn deze reacties veel trager en vooralsnog nauwelijks zichtbaar.

Een laatste verschil is dat de Nederlandse economie nu volgens een aantal indicatoren 'gezonder' is dan een decennium geleden. De werkgelegenheid en de participatiegraad zijn fors gegroeid, de arbeidsmarkt is flexibeler, het welvaartsniveau en de koopkracht zijn voor een groot deel van de bevolking toegenomen en de overheidsfinanciën zijn weer in evenwicht.

Deze kadertekst is grotendeels gebaseerd op: CBS, *Conjunctuurbericht*, Voorburg/Heerlen, september 2001.

---

Al met al kwam de bbp-groei in 2001 op 1,1 procent uit, 2,4 procentpunt onder het tempo van 2000 en het laagste groeicijfer sinds 1993<sup>5</sup>. Met Duitsland had Nederland daarmee het laagste groeicijfer van het eurogebied. De sterke groeivertraging in ons land schrijft het CPB vooral toe aan de lage uitvoergroei<sup>6</sup>. Naast de internationale conjunctuurverslechtering is dit ook het gevolg van verslechterde concurrentiepositie van Nederland binnen het eurogebied (zie ook par. 2.3). Doordat de werkgelegenheidsgroei daarentegen met zo'n 2 procent nog hoog bleef, nam de arbeidsproductiviteit (de toegevoegde waarde per arbeidsjaar) in 2001 af. Ondernemers zijn gezien de krap-

---

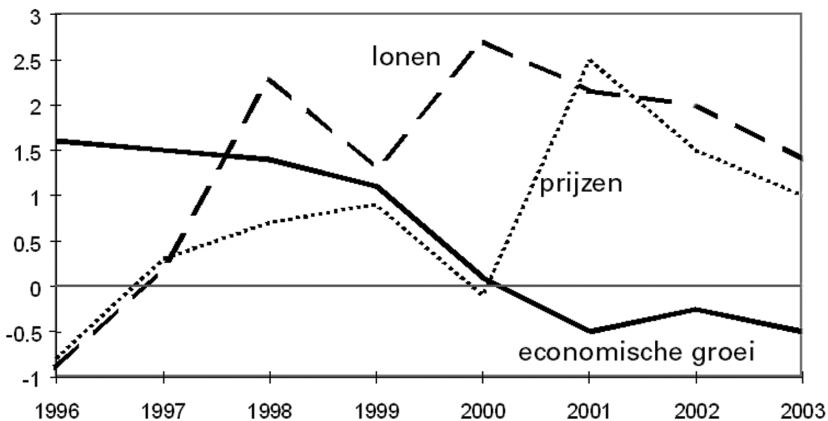
5 CBS, De conjunctuur in 2001, *Conjunctuurbericht*, Voorburg/Heerlen, februari 2002.

6 CPB, *CEP 2002*, op.cit., p. 19.

te op de arbeidsmarkt vooralsnog niet geneigd hun – vaak met veel moeite aangetrokken – personeel snel te ontslaan. Tot slot scoorde Nederland in 2001 slecht op het terrein van de inflatie (consumentenprijsindex): 4,5 procent, het hoogste niveau sinds 1982. Het geharmoniseerde inflatiecijfer bedroeg 5,1 procent, het dubbele van het gemiddelde in het eurogebied. Daarmee was ons land koploper.

Het CPB gaat ervan uit dat de Nederlandse economie profiteert van het verwachte herstel van de internationale conjunctuur, waardoor het bbp-volume in 2002 met 1,5 procent groeit, oplopend tot 2,5 procent in 2003<sup>7</sup>. Hiermee blijft de groei niet alleen flink achter bij het groeitempo van voor 2001, de Nederlandse groeipercentages liggen ook onder het gemiddelde in het eurogebied. Een belangrijke oorzaak voor de bescheiden groeiverwachtingen van het CPB vormt de ontwikkeling van de reële arbeidskosten. Mede als gevolg van de krappe arbeidsmarkt nemen de arbeidskosten in Nederland sterker toe dan gemiddeld in het eurogebied. Volgens de CPB-ramingen ligt de gecumuleerde stijging van de arbeidskosten per eenheid product in de Nederlandse verwerkende industrie in de periode 1998-2003 bijna 14 procent boven het gemiddelde in het eurogebied. De binnenlands geproduceerde uitvoer staat hierdoor onder druk (zie figuur 2.1). Die druk zal nog toenemen indien de dollarkoers sterker daalt dan thans door het CPB wordt ingeschat.

Figuur 2.1 – Groeiverschil Nederland minus eurogebied: bbp-volume, loonsom per werknemer en geharmoniseerde consumentenprijsindex



Bron: CPB.

<sup>7</sup> CPB, *CEP 2002*, op.cit. Deze ontwikkeling spoort met opvattingen van onder meer de Europese Commissie en van de Europese Centrale Bank, dat begin 2002 het economische dal in het eurogebied is gepasseerd; vooralsnog zal het herstel in 2002 echter nog bescheiden zijn. Zie: Europese Commissie, *Indicator-based forecast for Euro area quarterly GDP growth*, Brussels, maart 2002 ([www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)); ECB, *Monthly Bulletin*, Frankfurt, maart 2002.

De substantiële stijging van de reële arbeidskosten per eenheid product wordt in 2001 weerspiegeld in een zeer ongunstige winstontwikkeling. De combinatie van stijgende loonkosten (3,3 procent) en een dalende arbeidsproductiviteit (-1,5 procent) had een opwaarts effect van bijna 5 procentpunt op de arbeidsinkomensquote (aiq); daar stond een binnenlandse afzetprijsstijging (-2,2 procent) en een externe ruilvoetverbetering (-0,8 procent) tegenover, zodat de aiq per saldo met 1,9 procentpunt steeg<sup>8</sup>. De winstquote daalde dan ook fors. Bedroeg de winstquote in de tweede helft van de jaren negentig nog ruim 11 procent, sinds 1998 is deze gedaald van 11,7 procent naar 7,5 procent in 2001.

Het CPB verwacht een verdere terugval in 2002 (naar 6,5 procent), waarna in 2003 een licht herstel naar 7,5 procent mogelijk lijkt<sup>9</sup>.

De mede onder invloed van de krappere arbeidsmarkt opgetreden versneling in de reële arbeidskostenontwikkeling heeft, behalve een verslechtering van de concurrentiepositie (in enge zin) en de winstgevendheid van de productie in Nederland, ook negatieve gevolgen voor de bedrijfsinvesteringen en de werkgelegenheids groei. Deze dreigen zich te vertalen in een, voor het eerst sinds jaren, weer oplopende werkloosheid. Volgens de CPB-ramingen neemt de werkloosheid toe van 3,3 procent in 2001 naar 4,5 procent in 2003, een stijging van 100.000 personen in twee jaar. Aangezien in ons land de terugkeer naar de arbeidsmarkt van inactieven nog immer moeizaam verloopt (de werkloosheids- en armoedevalproblematiek) bestaat hierbij het risico van blijvende inactiviteit. Dit zou structureel negatieve gevolgen voor de concurrentiekracht van de Nederlandse economie kunnen hebben.

Van belang hierbij is in dit verband dat het CPB verwacht dat de contractlonen in 2002 maar weinig minder zullen stijgen dan in 2001; de inflatie zou – mede door dalende invoerprijzen – kunnen afnemen tot 3,25 procent. Het CPB merkt op dat bij het afsluiten van CAO's in 2001 geen rekening is gehouden met de conjuncturele inzinking en de negatieve groei van de arbeidsproductiviteit. Het CPB waarschuwt voor een loon-prijsspiraal door de hoge inflatie van vorig jaar, de krappe arbeidsmarkt en de lage productiviteitsgroei.

## **2.3 Nederlandse uitgangspositie in het licht van de Lissabon-agenda**

De Europese Raad heeft zich in Lissabon (maart 2000) ten doel gesteld Europa voor 2010 om te vormen tot de meest dynamische, concurrerende en duurzame kenniseconomie van de wereld. Dit strategische doel is gekoppeld

---

8 CPB, *CEP 2002*, op.cit., inz. p.107.

9 Ter vergelijking: in de jaren negentig bereikte de winstquote in 1993 het laagste niveau: 5,7 procent, een halvering ten opzichte van het niveau van 1990 toen de winstquote 12,0 procent bedroeg.

aan een open coördinatiemethode. Deze lichte vorm van coördinatie houdt in dat de lidstaten zelf kunnen bepalen hoe ze de gewenste resultaten willen behalen. Periodieke evaluatie door de Europese Raad moet voorkomen dat de lidstaten te vrijblijvend met de gestelde uitdagingen omgaan.

Tijdens de top in Stockholm (maart 2001) is nader uitgewerkt welke resultaten geboekt dienen te worden. Daartoe is een groot aantal indicatoren ontwikkeld.

Hierbij moet in het oog worden gehouden dat de recente economische ontwikkelingen hun weerslag hebben op de wijze waarop Nederland aan de doelstellingen van de agenda van Lissabon kan voldoen. Een ontwikkeling die in dit verband zorgen baart, is het uitblijvende herstel van de winstgevendheid van de productie in Nederland en het verlies van marktaandeel op buitenlandse markten als gevolg van de verslechterde concurrentiepositie. Dit verlies van marktaandeel kan sinds 1994 nu al worden geraamd op circa 25 procentpunt<sup>10</sup>.

### 2.3.1 Concurrentiepositie in brede zin

#### *Belang van een goed vestigingsklimaat*

In het licht van de voortschrijdende internationalisatie en de totstandkoming van de interne markt, zal de dynamiek van de Nederlandse economie steeds afhankelijker worden van de inbreng van buitenlandse bedrijven, investeerders en werknemers. Zo brengt de vestiging van buitenlandse bedrijven in Nederland nieuwe investeringen en innovaties met zich mee en kan langs de weg van selectieve arbeidsimmigratie in bepaalde sectoren een antwoord worden gevonden op het personeelstekort. Voor de economische positie van Nederland in de EU en de wereld is het dus van belang te weten of ons land een aantrekkelijke vestigingsplaats is.

#### *Nederland scoort goed...*

In dat opzicht is het bemoedigend dat ons land in internationale vergelijkingen van vestigingsplaatsfactoren de afgelopen jaren relatief goed heeft gescoord. Op het overzicht van het *World Competitiveness Yearbook 2001*<sup>11</sup>, dat is opgesteld aan de hand van 268 criteria, neemt Nederland al jaren een toppositie in. De meest recente ranglijst van de *The Economist* dichtte Nederland zelfs een nummer 1-positie toe. Er lijkt echter sprake van een kentering. Zo daalt Nederland in de *Growth Competitiveness Index* van de derde in 2000 naar de achtste plaats in 2001<sup>12</sup>.

De vraag is echter wat uit deze rapporten kan worden afgeleid. De weging van zeer verschillende vestigingsplaatsfactoren moet met de nodige voor-

10 Zie: CPB, *CEP 2002*, inz. p. 88.

11 IMD, *The World Competitiveness Yearbook 2001*, Lausanne 2001.

12 World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2001-2002*, Davos 2002, p. 32.



zichtigheid worden betracht – in zekere zin worden appels en peren vergeleken – waardoor een absolute score niet zo veel zegt. De bruikbaarheid van dergelijke studies ligt vooral in het beoordelen van de relatieve score. Waar liggen de zwakke en sterke punten van het vestigingsklimaat?

Voor de beweging naar een kenniseconomie is van speciaal belang of bedrijven met een specialisatie in R&D vestiging in Nederland overwegen. Volgens een onderzoek van het CPB is het R&D-vestigingsklimaat in Nederland concurrerend in vergelijking met andere OESO-landen, maar Nederland bezet geen plek in de absolute top<sup>13</sup>. Een zwak punt dat wordt gesignaleerd is dat het aanbod van R&D-personeel achterblijft. Daar staat tegenover dat Nederland goed scoort op de kwaliteit van het onderzoek aan universiteiten en andere publieke kennisinstituten. Er zijn overigens geen aanwijzingen dat bedrijven stelselmatig R&D-activiteiten verplaatsen vanuit Nederland naar het buitenland.

*... maar er is een keerzijde*

Nederland is wel een aantrekkelijke vestigingsplaats voor buitenlandse distributiecentra. Het CPB laat in de *Macro Economische Verkenning 2002* zien dat de wederuitvoer een explosieve groei kent<sup>14</sup>. Het gaat hier om uitvoer van goederen die eerder zijn ingevoerd en die het land in (vrijwel) onbewerkte staat weer verlaten (zie kader voor een voorbeeld). Inmiddels maakt wederuitvoer al meer dan 40 procent uit van de totale Nederlandse goederenuitvoer waar dit verhoudingsgetal in 1990 nog geen 20 procent bedroeg. Tal van factoren spelen daarbij een rol. Grote efficiency en een gematigde arbeidskostenontwikkeling zijn van groot belang geweest voor buitenlandse bedrijven om zich in Nederland te vestigen. Goede infrastructuur, talenkennis van het personeel en belastingregime zijn evenzeer belangrijk. Uiteraard zijn deze laatstgenoemde factoren ook van belang bij de ontwikkeling van de binnenlands geproduceerde uitvoer, maar daar is toch vooral de arbeidskostenontwikkeling maatgevend.

Aan iedere euro wederuitvoer wordt door Nederlanders circa 10 eurocent verdiend. Bij de binnenlands geproduceerde uitvoer ligt dat met circa 65 eurocent veel hoger, omdat voor de productie daarvan veel meer binnenlandse arbeid wordt ingeschakeld.

Aangezien de wederuitvoer met veel mobiliteitsbewegingen gepaard gaat, zijn verder de negatieve effecten op verkeerscongestie en de milieudruk reden voor zorg. Dit laatste is van groot belang tegen de achtergrond dat door de sterke economische groei van de afgelopen jaren de milieudruk zich in

---

13 M. Cornet en M. Rensman, *The location of R&D in the Netherlands*, CPB-document no. 14, Den Haag 2001.

14 Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 2002*, Den Haag 2001, pp. 139-150.

ons land ongunstiger heeft ontwikkeld dan in de omringende landen<sup>15</sup>, ondanks het feit dat voor de meeste milieuthema's al jaren geldt dat sprake is van een ontkoppeling tussen economische groei en milieudruk. Bovendien was de milieuvervuiling in de Nederland (per km<sup>2</sup>) – gemeten naar diverse milieuthema's – medio jaren negentig al veel hoger dan in onze buurlanden.

---

### De waarde van wederuitvoer

Bij wederuitvoer worden goederen verhandeld zonder dat ze een bewerking ondergaan.

De toegevoegde waarde van wederuitvoer ligt bij twee economische functies, transport en ondernemerschap. De eerste functie spreekt voor zich, de tweede behoeft toelichting omdat het om een specifieke vorm van ondernemerschap gaat. Bij wederuitvoer is een neus voor nieuwe afzetkanalen en het realiseren van schaalvoordelen belangrijk.

Wederuitvoer kan in die zin worden gezien als een onmisbare schakel tussen producent en de uiteindelijke afnemers.

Een recent interview in het FD met ondernemer Joop Steenbergen laat zien hoe wederuitvoer in de praktijk werkt.

Steenbergen heeft in de jaren zeventig de Kwantumhallen opgezet. Momenteel is hij actief in wat hij 'volume trading' noemt. Inkoop op grote schaal bij de fabrikant maakt doorverkoop van hetzelfde product een winstgevendere activiteit. Hij noemt het voorbeeld van 440.000 paar Adidas-sportschoenen die hij in Duitsland van de fabrikant koopt en in Nederland aan exporteurs en sportzaken doorverkoop. Goederen worden op deze manier niet verder bewerkt maar wel een stap dichterbij de uiteindelijke consument gebracht. Het sterk groeiende belang van wederuitvoer in het Nederlandse exportpakket betekent dat ons land nog steeds een comparatief voordeel heeft in ondernemers met een talent voor deze vorm van distributie.

Bron: Interview met Joop Steenbergen, *Het Financieel Dagblad*, 8 december 2001.

---

### *Versterkingen blijven gewenst*

Tabel 2.2 vat de bevindingen van een aantal studies over de sterke en zwakke punten van de Nederlandse economie samen.

In grote lijnen kunnen de structurele condities voor de dynamiek van de Nederlandse economie en dus van het vestigingsklimaat op drie terreinen worden bekeken:

- aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt;
- marktdynamiek en ondernemerschap;
- fiscaal klimaat voor ondernemerschap.

---

<sup>15</sup> CPB/RIVM, *Economie, energie en milieu: een verkenning tot 2010*, Den Haag 2002, inz. pp. 91 en 92.

In het navolgende komen deze terreinen kort aan de orde. Andere relevante onderwerpen, zoals het innovatieklimaat en de infrastructuur, komen terug bij de behandeling van de productiviteitsagenda (hoofdstuk 6 en 7).

Tabel 2.2 – Sterke en zwakke punten Nederlandse economie

	Lissabon-indicatoren	EZ-concurrentietoets	World-Comp. Rapport
Arbeidsmarkt	+ : groei aantal banen - : armoedeval	+ : opleidingsniveau ± : HO in arbeidsaanbod - : inactiviteit	+ : opleidingsniveau - : tekort ingenieurs - : gem. belastingdruk op arbeid - : lengte gem. werkweek - : groei productiviteit
Marktdynamiek	+ : lage energieprijzen + : betrouwbaarh. levering + : weinig staatssteun	+ : lage energieprijzen + : betrouwbaarh. levering + : functioneren NMa ± : concurrentiedruk dienstverlening	+ : mededingingswet + : ondernemingscultuur + : open samenleving - : hinder milieueisen
Innovatieklimaat	+ : publieke r&d - : onderwijsuitgaven - : technici op WO-niveau	+ : publieke r&d + : ICT-basis ± : technostarters ± : samenwerking kennisinfrastructuur en bedrijven - : private r&d - : tekort r&d personeel - : bekostigingssysteem universiteiten	± : implementatie informatietechnologie - : tekort ingenieurs - : klassegrootte in secundair onderwijs
Regelgeving		- : administratieve lasten startende ondernemer	+ : transparantie beleid + : onafhankelijkheid besluitvorming
Financieel/fiscaal	+ : toegang aandeelmarkt	+ : fiscale infrastructuur ± : zaai kapitaal ± : vennootschapsbelasting	+ : exportkredieten + : zaai kapitaal - : collectieve lastendruk
Infrastructuur	- : rel. omvang wegvervoer	- : mobiliteit op de weg	- : investeren in telecom.
Milieu	± : energieverbruik - : hoeveelheid afval	± : aandeel duurzame energie in totaal verbruik - : CO <sub>2</sub> -uitstoot per hoofd	+ : aandacht voor duurzame ontwikkeling

#### *Groter aanpassingsvermogen arbeidsmarkt*

Een belangrijk aspect van de structurele hervormingen die onder de kabinetten van Paars hun beslag hebben gekregen, is dat het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt in Nederland is vergroot. Dit is de conclusie van het recente landenrapport van de OESO. Het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt blijft volgens de OESO belangrijk. Het moet aantrekkelijker worden om te gaan werken, met name voor ouderen, vrouwen en uitkeringsgerechtigden. Verder moet het doorschieten van de loonkostenontwikkeling

worden voorkomen<sup>16</sup>. Ook andere rapporten wijzen op het belang van voortzetting van structurele hervormingen en een verantwoorde loonkostenontwikkeling<sup>17</sup>. Uit een internationale vergelijking naar de flexibiliteit van de Europese arbeidsmarkten komt naar voren dat Nederland een vierde plaats inneemt, na het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken; Frankrijk, Duitsland en Finland zijn de hekkensluiters<sup>18</sup>.

De ontwikkeling van de natuurlijke werkloosheid wijst eveneens in de richting van een grotere arbeidsmarktflexibiliteit. Het niveau van de natuurlijke werkloosheid is een maatstaf voor het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt. De hoogte van dit werkloosheidsniveau hangt af van diverse institutionele factoren: de hoogte van het wettelijk minimumloon, de socialezekerheidsarrangementen, het niveau van ontslagbescherming, de belastingdruk (werkloosheidsval) en het functioneren van onderwijs- en scholingsinstituten.

De betekenis van deze maatstaf is van belang voor het beleid, omdat de positie van de feitelijke werkloosheid ten opzichte van de natuurlijk werkloosheid aangeeft, in welke richting de autonome aanpassingsprocessen op de arbeidsmarkt zullen werken. Ligt de feitelijke werkloosheid bijvoorbeeld onder de natuurlijke werkloosheid, dan ontstaat er een forse druk op de lonen, die zonder institutionele aanpassingen moeilijk verminderd kan worden. De natuurlijke werkloosheid is door institutionele verbetering op de Nederlandse arbeidsmarkt gedaald van 8 procent in 1984 – via 7,5 procent in 1995 – naar 5 procent in 2000<sup>19</sup>. Deze daling wordt geheel toegeschreven aan het gevoerde beleid. Dat de huidige werkloosheid onder het evenwichtsniveau van 5 procent ligt, hangt samen met de hoogconjunctuur van de afgelopen jaren. Deze opvatting wordt gedeeld door de OESO<sup>20</sup>. Het beleid van het komende kabinet moet erop zijn gericht de natuurlijke werkloosheid verder te laten dalen, teneinde een situatie te bereiken waarin autonoom werkzame krachten op de arbeidsmarkt mee zullen helpen een laag niveau van werkloosheid te handhaven bij een beheerste loonkostenontwikkeling.

16 OECD, *Economic surveys 2001-2002: the Netherlands*, Parijs 2002, pp. 76-93.

17 Zie bijvoorbeeld: International Monetary Fund, *2002 Article IV Consultation*.

18 ABN-AMRO, Structurele hervorming van de Europese arbeidsmarkten, in: *Economisch Perspectief*, november 2000, pp. 25-30.

19 C. van Ewijk en F. Huizinga, Nieuwe uitdagingen voor het beleid, *Maandschrift Economie*, februari 2000, p. 11.

20 Het OESO-secretariaat komt op een evenwichtswerkloosheid (NAIRU) van circa 4 procent. Zie: OECD, *OECD Economic Surveys: Netherlands*, Paris 2002, inz. p.10. Het niveauverschil met de CPB-uitkomsten is waarschijnlijk grotendeels toe te schrijven aan definitieverschillen.

### *Marktdynamiek en ondernemerschap*

Marktdynamiek en ondernemerschap zijn een tweede poot van het structurele hervormingsbeleid van de afgelopen tien jaar. Er is structureel meer aandacht gekomen voor ondernemerschap. Dat heeft onder meer geleid tot verschillende stimuleringsregelingen voor innovatieve ondernemers zoals het BioPartners programma (voor de *life sciences*), Twinning en andere maatregelen uit de EZ-nota *De ondernemende samenleving*. Ook kan in dit verband worden gewezen op de ambitie van het kabinet om de administratieve lastendruk ten opzichte van 1994 met 25 procent te verminderen.

Tijdens de Europese Top te Feira in juni 2000 is het Europees Handvest voor het kleinbedrijf goedgekeurd. Toen heeft de Raad erkend dat het kleinbedrijf de ruggengraat vormt van de Europese economie en cruciaal is voor de werkgelegenheid. Ook zou er volgens hem specifiek beleid moeten komen, dat minder algemeen is dan het generieke beleid ten behoeve van het MKB<sup>21</sup>. De praktische follow-up daarvan heeft nog niet veel om het lijf gehad, oordeelt het Economisch en Sociaal Comité<sup>22</sup>. Toch zijn er wel aanwijzingen dat de politieke betrokkenheid groeit. Voorbeelden zijn de vereenvoudiging van de regelgeving en de beoordeling van de effecten van regelgeving voor bedrijven. Op aandringen van het Parlement wordt de Europese voorjaarsstop belast met de jaarlijkse evaluatie van de door de lidstaten gemaakte vorderingen bij de tenuitvoerlegging van het Handvest.

Op het vlak van de marktdynamiek zijn de oprichting van de NMa en de invoering van een nieuwe Mededingingswet in 1998 bepalende factoren geweest. Ook is in het overheidsbeleid met de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) structureel aandacht gekomen voor de potentieel remmende werking van regelgeving op de marktdynamiek. Een aspect dat in het kader van de marktdynamiek verder een belangrijke rol heeft gespeeld is de gefaseerde liberalisering van netwerksectoren in het kader van de EU-richtlijnen.

Bovenstaande beleidslijnen lijken op bepaalde terreinen inderdaad tot een versterking van marktdynamiek en ondernemerschap te hebben geleid. De OESO is in zijn landenrapport positief over de werking van de Nederlandse productmarkten in zijn algemeenheid. De OESO-indicatoren geven ons land een positie in de bovenste helft van de middenmoot; de grootste marktdynamiek kennen de Angelsaksische landen: de Verenigde Staten, Australië en het Verenigd Koninkrijk<sup>23</sup>. Specifieke pluspunten zijn de prijzen van dien-

---

21 Europese Commissie, *Jaarverslag over uitvoering van het Europees Handvest voor het kleinbedrijf*, Brussel 2002.

22 Economisch en Sociaal Comité, *Advies over het "Europees Handvest voor het kleinbedrijf"*, Brussel 2001.

23 OECD, *Economic Surveys: Netherlands*, Parijs 2002, op.cit., p. 94.

sten in een aantal geliberaliseerde netwerkmarkten zoals de telefonie en de energie (voor grootverbruikers). Op het terrein van het innovatief ondernemerschap (technostarters) kan de economische dynamiek in Nederland nog duidelijk aan kracht winnen. Een remmende factor hierbij is het feit dat de administratieve lasten voor startende ondernemers in internationaal opzicht vrij hoog zijn<sup>24</sup>.

#### *Fiscaal klimaat voor ondernemerschap*

De fiscale behandeling van inkomen uit arbeid en kapitaal is een belangrijke determinant van het vestigingsklimaat. De aantrekkelijkheid van het belastingklimaat, waarbij onder meer de hoogte van de belastingen, de flexibiliteit van de belastingregelgeving en de effectieve belastingdruk een rol spelen, is voor buitenlandse ICT-ondernemingen zelfs de belangrijkste kritische locatiefactor bij de keuze tussen landen. Dat blijkt uit een rapport van Ernst & Young<sup>25</sup>, die in opdracht van het ministerie van Economische Zaken het ICT-vestigingsklimaat van Nederland hebben vergeleken met België, Duitsland, Frankrijk, Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Volgens het rapport kenmerkt Nederland zich door een goede combinatie van kosten en kwalitatieve voordelen.

Met ingang van 2002 is het tarief van de vennootschapsbelasting (VpB) verlaagd van 35 procent tot 34,5 procent. Voor de eerste € 22.689 winst is het tarief verlaagd van 30 naar 29 procent. Een verlaging van de VpB stimuleert de investeringen en verbetert het vestigingsklimaat<sup>26</sup>. In vergelijking met een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting liggen de macro-economische effecten op middellange termijn in dezelfde orde van grootte<sup>27</sup>.

De Studiegroep vennootschapsbelasting in internationaal perspectief (commissie-Van Rooy) heeft een rapport<sup>28</sup> uitgebracht over onder meer de consequenties van een eventuele verlaging van de vennootschapsbelasting voor de aantrekkelijkheid van het Nederlandse vestigingsklimaat. De studiegroep pleit voor een beperkte verbreding van de grondslag in combinatie met een verlaging van het tarief met ten minste 5 procentpunt. Dit is volgens de studiegroep noodzakelijk om in de pas te blijven met andere Europese landen.

24 Ministerie van Economische Zaken, *Toets op het concurrentievermogen 2002*, Den Haag 2002, p. 77.

25 Ministerie van Economische Zaken, *ICT vestigingsklimaat 'een internationale benchmarkstudie': eindrapportage*, Den Haag 2001.

26 Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 2002*, Den Haag 2001, p. 129.

27 Om de effectieve lastendruk van ondernemingen via de Ib te verlagen is natuurlijk wel van groot belang hoe de belastingverlaging wordt vormgegeven.

28 Ministerie van Financiën, *Verbreiding en verlichting: rapport van de Studiegroep vennootschapsbelasting in internationaal perspectief*, Den Haag 2001.

Het statutaire belastingtarief zegt niet alles over de belastingdruk die bedrijven feitelijk betalen. Effectieve belastingvoeten zeggen meer. Deze worden naast het statutaire tarief ook door de belastinggrondslag bepaald. Uit een vergelijking van de effectieve belastingvoeten – die overigens op verschillende manieren kunnen worden berekend – blijkt dat Nederland doorgaans boven het EU-gemiddelde ligt (zie tabel 2.3).

Tabel 2.3 – Effectieve vennootschapsbelastingdruk (in procenten)

	CPB <sup>a</sup>		Baker & McKenzie <sup>b</sup>	
	1990	1999	1999	2001
Nederland	31	30	21	21
Geografisch omringende landen	33	29	23	22
EU-gemiddelde	29	30	19	18
– EU-kleine landen	25	27	18	16
– EU-grote landen	36	35	23	22

a. Het CPB berekent de effectieve belastingdruk door gebruik te maken van gegevens in gepubliceerde jaarverslagen.

b. Baker & McKenzie bepalen de effectieve druk door te werken met simulatiemodellen. De effecten op de effectieve belastingdruk worden gemeten door dezelfde fictieve onderneming in verschillende belastingstelsels te plaatsen.

Bron: Ministerie van Financiën, Verbreding en verlichting: rapport van de Studiegroep vennootschapsbelasting in internationaal perspectief, Den Haag 2001, pp. 14-16.

In tabel 2.3 wordt onderscheid gemaakt naar grote en kleine EU-landen. Het onderscheid naar omvang is van belang, omdat kleine landen als Nederland over het algemeen een lagere effectieve belastingdruk kennen dan grote landen, ter compensatie van enkele ‘natuurlijke’ nadelen ten opzichte van grote landen. Allereerst hebben bedrijven in landen met een kleine binnenlandse markt vaak een kostennadeel, omdat de vaste kosten minder goed gespreid kunnen worden. Ten tweede hebben kleine landen veelal een kostennadeel, omdat een belangrijke productiefactor als ruimte in geringere mate voorradig is. Ten derde kunnen kleine landen een aantal ‘fiscale schaalnadelen’ ondervinden, zoals het ontbreken van mogelijkheden van fiscale verliescompensatie over de grenzen heen en dubbele belasting<sup>29</sup>.

Ten opzichte van de grote EU-landen blijkt Nederland een lagere effectieve belastingvoet te hebben; ten opzichte van de kleine EU-landen ligt de effectieve lastendruk daarentegen hoger dan gemiddeld.

Sommige lidstaten zijn voornemens hun statutaire tarief te verlagen (Ierland, Italië en Portugal) of hebben dat net gedaan (Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Ierland, Finland). Bovendien wordt de Europese Unie uitgebreid

<sup>29</sup> Ibid, p. 17.

met landen als Polen, waar het tarief binnenkort wordt verlaagd, en Estland, dat helemaal geen VpB kent. De verlaging van de statutaire belastingtarieven gaat elders meestal gepaard met verbreding belastinggrondslagen, in sommige landen ook in combinatie met lastenverlichting<sup>30</sup>. Studies naar de ontwikkeling van de belastingdruk op bedrijven concluderen dat, hoewel de statutaire tarieven in Europa een geleidelijke daling laten zien over het afgelopen decennium, de effectieve druk gemiddeld in de jaren negentig genomen stabiel is<sup>31</sup>. In de periode 1998-2001 is de effectieve druk volgens Baker & McKenzie in zeven van de vijftien EU-landen echter gedaald, ondanks het feit dat de tariefverlagingen vaak gecombineerd werden met grondslagverbreding<sup>32</sup>.

### 2.3.2 Concurrentiepositie in enge zin

Zorgwekkend is de positieverslechtering van Nederlandse bedrijven op buitenlandse markten. De afzet van in Nederland geproduceerde goederen is vanaf het midden van de jaren tachtig behoorlijk terrein aan het verliezen op de wereldmarkten<sup>33</sup>. De uitvoergroei van deze goederen bleef gedurende de periode 1985-1992 gemiddeld 1,4 procent achter bij de groei van de relevante wereldhandel. Vanaf 1993 erodeert de marktpositie zelfs nog sneller (gemiddeld 3,7 procent per jaar). Prijs is één bepalende factor. De Nederlandse prijsconcurrentiepositie is jarenlang gunstig geweest. Eind jaren negentig kwam daar verandering in.

#### *Verzwakking concurrentiekracht*

Figuur 2.2 geeft aan hoe prijsfactoren de Nederlandse concurrentiepositie ten opzichte van concurrenten uit het eurogebied hebben beïnvloed<sup>34</sup>. De relevante variabele voor de prijsconcurrentiepositie zijn de relatieve arbeidskosten per eenheid product die bepaald worden door de loonsom per werknemer (in de nationale valuta), de arbeidsproductiviteit en (tot 2002) de effectieve koers van de gulden. De figuur laat zien dat de Nederlandse prijsconcurrentiepositie in 1993-1997 met 5 procentpunten is verbeterd. Deze verbetering kon worden gerealiseerd (ondanks een sterke appreciatie van de gulden) doordat de loonsom per werknemer in Nederland langzamer groeide dan bij Europese concurrenten. Na 1997 is dit recept uitgewerkt en stijgen de lonen in Nederland juist sneller, vooral onder invloed van de oplopende krapte op de

30 Zie: Ministerie van Financiën, *Verbreding en verlichting*, op.cit.

31 Gorter en De Mooij, *Capital income taxation in Europe: trends and trade-offs*, Den Haag 2001, p. 23.

32 *Verbreding en verlichting*, op.cit., p.15.

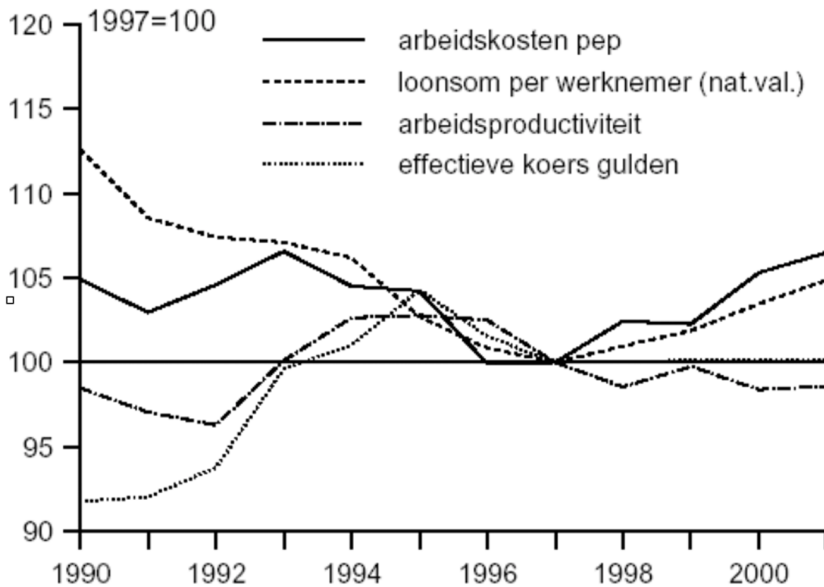
33 Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 2002*, op.cit., p. 144.

34 Bedrijven kunnen behalve op prijs uiteraard ook op kwaliteit concurreren. Het gaat dan bijvoorbeeld om innovatievermogen en de kwaliteit van menselijk kapitaal. Dergelijke factoren spelen vooral op langere termijn een rol.



arbeidsmarkt enerzijds en de aanloop naar de EMU die in veel Europese landen daarentegen juist disciplinerend heeft gewerkt op de loonontwikkeling anderzijds. Het gevolg is dat vanaf 1997 de relatieve arbeidskosten weer oplopen en met een niveau van 107 procent in 2001 inmiddels weer hoger zijn dan aan het begin van de jaren negentig.

Figuur 2.2 – Relatieve arbeidskosten industrie en determinanten, 1990-2001 (Nederland ten opzichte van het eurogebied)



Bron: Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenning 2001, Den Haag 2000, p. 25.

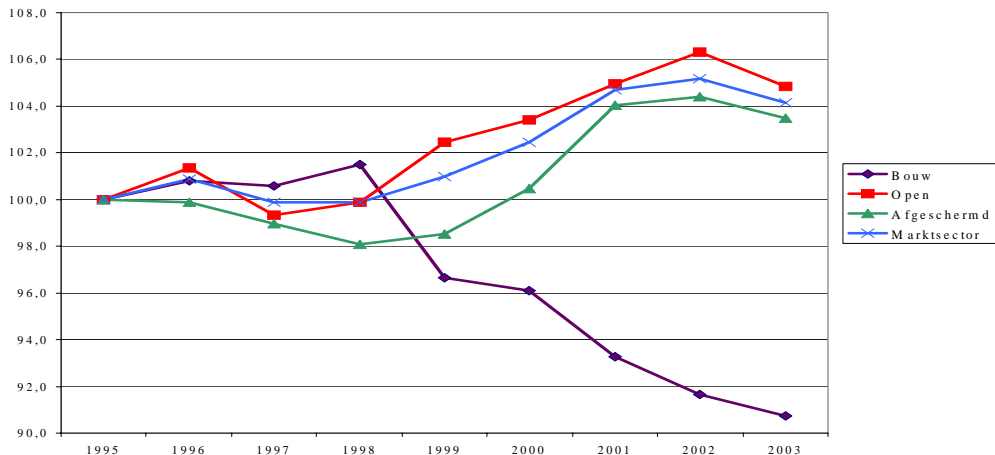
#### *Bedrijfswinsten onder druk*

Loon- en prijsontwikkelingen beïnvloeden het concurrentievermogen niet alleen op de korte termijn, ook op de langere termijn zijn doorwerkingen te verwachten. Dit effect loopt voornamelijk via de bedrijfswinsten. Deze winsten staan in Nederland onder druk door de grotere onzekerheden in de internationale conjunctuur en de olopende arbeidskosten. Dat betekent dat bedrijven minder rendement verwachten en ook minder middelen ter beschikking hebben voor investeringen in bijvoorbeeld innovatie en opleidingen van het personeel, investeringen kortom die op langere termijn een impuls kunnen betekenen voor de groei van de arbeidsproductiviteit.

Een gedifferentieerd beeld van de ontwikkeling van het kapitaalkomen kan worden afgelezen aan de hand van de arbeidsinkomensquote (aiq) naar

een aantal sectoren<sup>35</sup>. Figuur 2.3 geeft de ontwikkeling van de aiq weer voor vier sectoren. Voor de marktsector is dezelfde beweging als in figuur 2.2 waarneembaar: de aiq stijgt vanaf 1997 met 5 procentpunten.

Figuur 2.3 – Arbeidsinkomensquote 1995-2003 (1995 = 100)



Bron: Centraal Planbureau, Centraal Economisch Plan 2002, Den Haag 2001.

Verontrustend is bovendien dat de stijging van de aiq in de zogenoemde 'open' sector nog sterker is geweest. Deze sector wordt gevormd door de bedrijven die blootstaan aan buitenlandse concurrentie. Daardoor kunnen hogere arbeidskosten slechter in de prijzen worden doorberekend dan bij op de binnenlandse markt gerichte bedrijven ('afgeschermde' sector) en stijgt de aiq sneller dan het gemiddelde. In enkele onderdelen van de 'open' sector, zoals de metalelektro en de landbouw, is de aiq in de periode 1997-2002 met liefst 10 procentpunten gestegen en dat zal op termijn het concurrentievermogen waarschijnlijk verder doen verslechteren<sup>36</sup>.

Een stijging van de aiq heeft gevolgen voor de winstontwikkeling van het bedrijfsleven, hetgeen zich zal vertalen in lagere investeringen en uiteindelijk

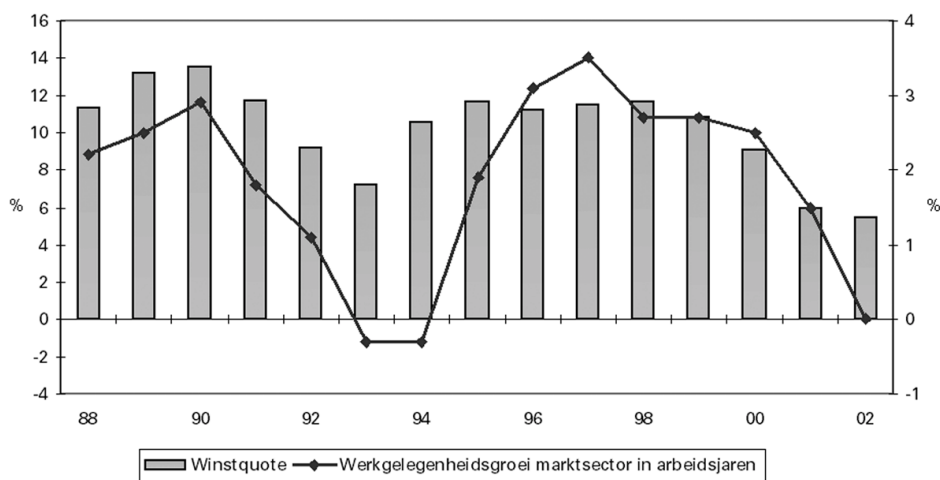
35 De arbeidsinkomensquote verschilt in twee opzichten van de loonquote. In de eerste plaats heeft de loonquote betrekking op de totale economie en de arbeidsinkomensquote op de marktsector, dat wil zeggen de totale economie exclusief de sectoren overheid en zorg. In de tweede plaats zijn de arbeidskosten in de aiq uitgedrukt in de netto toegevoegde waarde tegen factorkosten, terwijl bij de loonquote de noemer wordt gevormd door de bruto toegevoegde waarde tegen factorkosten. Als gevolg van deze twee definitieverschillen is het niveau van de arbeidsinkomensquote beduidend hoger dan dat van de loonquote.

De winstquote vormt tezamen met de belastingquote en de netto rentelastquote de kapitaalinkomensquote. Die laatste is het complement van de aiq.

36 Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 2002*, op.cit.

kan leiden tot lagere werkgelegenheidsgroei. Donders en Knoester schatten dat een permanente stijging van de arbeidsinkomensquote met vijf procentpunten *ceteris paribus* leidt tot een permanente daling van de groei van de werkgelegenheid met 0,5 procentpunt per jaar<sup>37</sup>. Figuur 2.4 toont de ontwikkeling van de winstquote en de werkgelegenheidsgroei. In algemene zin geldt dat de ontwikkeling van de werkgelegenheid met enige vertraging de ontwikkeling van de winstquote volgt. De winstquote loopt al sinds 1998 terug, voor de intrede van de conjuncturele teruggang. Volgens de CPB-ramingen moet een winstherstel naar het niveau van het midden van de jaren negentig op de middellange termijn zonder nader beleid niet verwacht worden (zie verder par. 2.5).

Figuur 2.4 – Winstquote (linker as) en werkgelegenheidsgroei marktsector (rechter as)



Bron: CPB.

## 2.4 Sociaal-economisch beleid in een vergrijzende samenleving

Het aantal ouderen als aandeel van de totale bevolking zal de eerste helft van deze eeuw in Nederland en in de andere EU-lidstaten flink stijgen. De oorzaak hiervan is met name de abrupte daling van het geboortecijfer na 1970. Daarnaast speelt ook de stijgende levensverwachting een rol<sup>38</sup>. De vergrijzing van de bevolking heeft via twee kanalen invloed op de sociaal-economische ontwikkeling.

<sup>37</sup> Donders en Knoester, *Arbeidsinkomensquote en economische activiteit*, In: Koninklijke Vereniging voor Staathuishoudkunde, Preadviezen 1995.

<sup>38</sup> Zie: E. van Imhoff, *Bevolkingsveroudering en de arbeidsmarkt in Europa*, inleiding op het NVD-SER-congres 'Donkere Wolken boven Sociaal Europa?', Den Haag 3-07-2001.

*Ten eerste* heeft de stijging van het aantal ouderen als percentage van de totale bevolking gevolgen voor de verdeling van het nationaal inkomen / product tussen ouderen en jongeren, producenten en consumenten, de collectieve en de private sector, en tussen sparen en investeren. De stijging van het aantal ouderen zal ook van invloed zijn op de structuur van de consumptieve bestedingen. Zo mag op grond van de huidige bestedingspatronen van ouderen worden verwacht dat de vraag naar arbeidsintensieve dienstverlening zal toenemen.

*Ten tweede* leidt de daling van het geboortecijfer eerst tot een ouder wordende beroepsbevolking en daarna ook tot een kleiner wordende beroepsbevolking (zie ook hoofdstuk 3). De daling van de groei van de beroepsbevolking leidt bij gelijkblijvende productiviteit tot een daling van de potentiële economische groei. Het schaarser worden van arbeid ten opzicht van kapitaal is van invloed op de beloningsvoeten van de twee productiefactoren. De veranderende leeftijdsopbouw van de beroepsbevolking heeft tot slot mogelijk gevolgen voor het tempo van de technologische vernieuwingen en de mobiliteit op de arbeidsmarkt.

De twee kanalen waarlangs de vergrijzing van invloed is op de economische ontwikkeling beïnvloeden elkaar. De lagere groei van de economie kan eventuele verdelingsconflicten verscherpen. Omgekeerd zal de wijze waarop de verdeling van het nationaal inkomen of product tot stand komt van invloed zijn op de economische groei. Als bijvoorbeeld de stijging van de vergrijzingslasten eenzijdig op toekomstige actieven wordt afgewenteld, zal dit leiden tot minder toekomstig arbeidsaanbod. Dit versterkt de effecten van vergrijzing op de economische groei.

*Het Nederlands pensioenstelsel is goed ontwikkeld...*

In vergelijking met andere EU-lidstaten, kent Nederland een evenwichtige opbouw van de drie pijlers van de oudedagvoorziening: een uit omslag gefinancierd wettelijk pensioen (eerste pijler), een met kapitaaldekking gefinancierd aanvullend arbeidspensioen (tweede pijler) en individuele besparingen (derde pijler). Deze mix van enerzijds verschillende financieringswijzen en van anderzijds wettelijke en aanvullende regelingen helpt in het spreiden van de verschillende risico's die vergrijzing voor pensioenstelsels meebrengt<sup>39</sup>. Het goed ontwikkeld stelsel van arbeidspensioenen garandeert een grote betrokkenheid van sociale partners bij de invulling van de collectieve arbeidsregelingen<sup>40</sup>. Deze regelingen impliceren breed draagvlak voor solida-

39 Het risico voor het wettelijke pensioenstelsel is dat pensioentoezeggingen onder budgettaire druk komen. De aanvullende pensioenen zijn vooral kwetsbaar voor inflatie, het zogeheten langlevensrisico en beleggingsrisico's. Zie verder: SER-advies *EU en vergrijzing*, publicatienr. 02/02, Den Haag 2002 p. 20.

40 Ibid., p. 44.

riteit binnen de tweede pensioenpijler; mede hierdoor kunnen zogeheten ‘witte vlekken’ in de pensioenvoorziening beperkt worden. De koppeling met de arbeidsvoorwaarden op het decentraal niveau kan voorts het kostenbewustzijn vergroten en daarmee tot beheersing van de pensioenlasten bijdragen.

*... maar maakt Nederland niet ongevoelig voor vergrijzing*

Het goed ontwikkelde pensioenstelsel maakt Nederland echter niet ongevoelig voor de gevolgen van vergrijzing. *Ten eerste* zullen bij ongewijzigd beleid de vergrijzingslasten voor de wettelijke pensioenen en de zorg de komende decennia oplopen. Het is niet rechtvaardig deze lasten eenzijdig op toekomstige generaties af te wentelen. Bovendien is dit, zoals boven aangegeven, gezien mogelijke gedragsreacties van toekomstige actieven, niet efficiënt. *Ten tweede* is het van belang de toekomstige waarde van pensioenbesparingen te behouden. Deze waarde kan uitgehold worden door inflatie, prijsstijgingen voor goederen en diensten die met name door ouderen geconsumeerd worden, en door een daling van de beleggingsrendementen. Wat het *inflatiegevaar* betreft is het van belang dat de ECB prijsstabiliteit als haar belangrijkste taak beschouwt. Dit neemt echter niet weg dat inflatoire impulsen door overbesteding, begrotingstekorten, of afwenteling van vergrijzingslasten zoveel mogelijk vermeden dienen te worden.

*Een strategie om de gevolgen van vergrijzing op te vangen*

Op de Europese Raad van Stockholm is overeengekomen de vergrijzingsdruk langs drie sporen aan te pakken:

1. verhoging van de arbeidsparticipatie;
2. vermindering van de overheidsschuld;
3. aanpassing van de stelsels van sociale bescherming, waaronder de pensioenstelsels.

De SER wil hier nog een vierde spoor aan toevoegen: verhoging van de productiviteitsgroei. Het eerste en het vierde spoor hangen nauw samen. Bij het eerste spoor – verhoging van de arbeidsparticipatie – gaat het immers niet alleen om de kwantiteit van het arbeidsaanbod maar ook om de kwaliteit ervan. De afname van de groei van de beroepsbevolking zal zowel opgevangen moeten worden door meer mensen in te schakelen in het arbeidsproces, mensen aan te sporen langer te blijven werken, én door mensen productiever te laten werken. Dit laatste vereist een vergroting van het innovatief vermogen van de economie, meer investeringen in en beter onderhoud van menselijk kapitaal.

Vermindering van de overheidsschuld – het tweede spoor – helpt bij het realiseren van een eerlijke verdeling van de vergrijzingslasten tussen huidige en toekomstige generaties. Door de overheidsschuld te verminderen worden

rentelasten vrijgespeeld, zodat meer begrotingsruimte beschikbaar komt voor vergrijzingsgevoelige uitgaven. De vermindering van de overheids-schuld staat niet los van de verhoging van de arbeidsparticipatie. Een hogere arbeidsparticipatie leidt immers tot een hogere groei, waardoor de belasting-inkomsten toenemen waarmee de overheidsschuld kan worden teruggedron-gen. Een voorwaarde hiervoor is wel dat vastgehouden wordt aan de systema-tiek van scheiding van overheidsinkomsten en overheidsuitgaven (zie verder hoofdstuk 9).

Dit mlt-advies heeft met name betrekking op de verdere invulling van de sporen 1, 2 en 4. Aan het derde spoor – aanpassing van de regelgeving voor de sociale bescherming – heeft de SER in verschillende eerdere adviezen aan-dacht geschonken (zie ook par. 10.5)<sup>41</sup>. Ook het recente WAO-advies is in dit kader relevant. Zeker in een vergrijzende samenleving, is het van groot be-lang dat oudere werknemers aan het werk blijven en niet arbeidsongeschikt worden. In dit verband is niet in de laatste plaats het beleid gericht op een hogere arbeidsparticipatie van oudere werknemers van groot belang; in hoofdstuk 3 komt de raad hier op terug.

#### *Vergrijzing en de langetermijnagenda*

De EU-lidstaten hebben zich op de Europese Raden van Lissabon, Stockholm en Barcelona gecommitteerd aan een ambitieuze agenda om door een hoge-re arbeidsparticipatie van ouderen en vrouwen de sociaal-economische ge- volgen van vergrijzing op te vangen. Deze kwantitatieve doelstellingen moe- ten zoals gezegd gekoppeld worden aan de kwalitatieve doelstellingen om het gemiddeld niveau van scholing, kennis en vaardigheden van de beroeps- bevolking te verhogen en beter op peil te houden. De bovengenoemde doel- stellingen vragen niet alleen om intensivering van bestaand beleid maar ook om een langetermijnagenda gericht op hervorming van institutionele ar- rangementen, regelgeving en afspraken. Daarbij moet rekening worden ge- houden met maatschappelijke trends als individualisering en het toene- mend belang van de kenniseconomie<sup>42</sup>. Meer concreet gaat het bijvoorbeeld om de volgende vragen:

- Biedt de organisatie en financiering van het huidige onderwijsstelsel vol- doende mogelijkheden om de ambitie van een kwalitatief beter arbeids- aanbod te realiseren? Moet er niet meer ruimte komen voor vormen van vraaggerichte sturing? Is het wenselijk te streven naar meer differentiatie,

41 Zie o.a.: SER-advies, *Werken aan zekerheid II*, publicatienr. 97/05II, Den Haag 1997; SER-advies, *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen*, publicatienr. 00/12, Den Haag 2000; CSED-rapport, *Levensloopbanen*: SER, Den Haag 2001.

42 Zie: SER-CSED-rapport, *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*, op.cit.; Zie ook: A.L. Bovenberg, *Hoe houden we de pen- sioenpolder droog? Uitdagingen voor pensioenfondsen op de drempel voor de 21e eeuw*, Rotterdam *OCFEB Research Memorandum* 0106.

in het bijzonder in het hoger onderwijs? Volstaan de mogelijkheden voor educatief verlof?

- Biedt het huidige belastingstelsel voldoende prikkels voor de vorming en het onderhoud van menselijk kapitaal? Is het wenselijk naast pensioenbesparingen individuele spaarrekeningen fiscaal te faciliteren waarmee een betere spreiding van onderwijs, werk en zorg over de levenscyclus te realiseren is? Dient de AOW verder gefiscaliseerd te worden?
- Bieden collectieve arbeidsovereenkomsten voldoende mogelijkheden om aan individuele wensen ten aanzien van scholing, employability, en het combineren van arbeid en zorg tegemoet te komen?
- Welke consequenties hebben de huidige afspraken over beloning, onderhoud van kennis en vaardigheden, en employability voor de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers?

Dit type vragen moet een centrale rol in beschouwingen over institutionele veranderingen spelen<sup>43</sup>. De beoogde institutionele veranderingen vereisen maatschappelijk draagvlak. Ze kunnen niet van bovenaf worden opgelegd. De economie en de maatschappij zijn hiervoor te complex, levenslopen te gevarieerd en de behoefte aan keuzevrijheid is te groot<sup>44</sup>. Juist in het creëren van draagvlak voor institutionele veranderingen en het aandragen van elementen hiervoor kan de overlegeconomie haar meerwaarde bewijzen.

## **2.5 Middellangetermijnperspectief van de Nederlandse economie**

### **2.5.1 Ramingsmethodiek van het CPB**

Gewoontegetrouw heeft het CPB in de aanloop naar de Tweede-Kamerverkiezingen een middellangetermijnverkenning uitgevoerd. Centrale uitgangspunten van de verkenning worden als volgt verwoord<sup>45</sup>:

Voor de economische vooruitzichten zijn vooral de aanbodfactoren bepalend. Daarom staat in deze verkenning voor de periode 2003-2006 de structurele groei centraal. Startpunt van de analyse is een inschatting van de structurele ontwikkeling van het arbeidsaanbod, de arbeidsproductiviteit en de evenwichtswerkloosheid bij ongewijzigd beleid. (...) In het beeld ligt besloten dat de huidige conjuncturele onderproductie geleidelijk zal verdwijnen in de periode 2003-2006. (...) Het economische en budgettaire beeld voor Nederland in 2003-2006 is beleidsarm opgesteld. Alleen beleidsmaatregelen waar het kabinet reeds toe besloten heeft worden betrokken in de analyse, maar er is niet geanticipeerd op toekomstig beleid. Dit uitgangspunt vertaalt zich voor de projectie van de collectieve inkomsten in het hanteren van constante belasting- en premietarieven op het niveau van 2002 en toepassing van de wettelijke indexeringen.

43 Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven, gaat de SER in een apart advies in op levensloopbewust beleid.

44 Vergelijk R. de Leij, Vetrouw het poldermodel, *de Volkskrant*, 7 januari 2002.

45 CPB, *Economische Verkenning 2002-2006*, Den Haag 2001, inz. pp. 13-15.

*Een voorzichtig en een optimistisch scenario*

De verkenning onderscheidt een voorzichtig en een optimistisch scenario. In lijn met de SER-aanbeveling in het vorige mlt-advies is in het voorzichtige scenario een voorzichtigheidsmarge van een kwart procentpunt ingebouwd ten opzichte van de centrale raming; in het optimistische scenario ontwikkelt de bbp-groei zich juist een kwart procentpunt gunstiger<sup>46</sup>. De bandbreedte tussen voorzichtig (2,5 procent) en optimistisch (3 procent) is met 0,5 procent relatief smal. Het CPB stelt heel uitdrukkelijk dat de scenario's alleen betrekking hebben op de onzekerheden van de potentiële groei. Er is dus geen rekening gehouden met conjuncturele of incidentele factoren. Hiermee onderscheidt deze studie zich van de vorige middellangetermijnverkenning van het CPB; daarin was de bandbreedte tussen de onderscheiden scenario's groter: het behoedzame scenario kende een bbp-groei van 2 procent, het groeipad van het gunstige scenario was 3,25 procent<sup>47</sup>.

*Onderliggende factoren van het structurele groeipad*

De groei van het arbeidsaanbod en van de arbeidsproductiviteit bepalen het structurele groeipad van de economie (zie kader).

De structurele *arbeidsaanbodgroei* (in arbeidsjaren) becijfert het CPB op gemiddeld 1,1 procent in de periode 2003-2006. Deze groei wordt vrijwel geheel gedreven door doorwerkingseffecten van bestaand participatiebevorderend beleid en door een verdere stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen voortvloeiend uit sociaal-culturele trends. De participatiegraad van vrouwen loopt aldus op van 61 procent in 2001 naar respectievelijk 66 procent (voorzichtig scenario) en 67 procent (optimistisch scenario) in 2006. Bij mannen is de groei geringer: van 73 procent in 2001 naar respectievelijk 75 en 76 procent in 2006.

De structurele groei van de *arbeidsproductiviteit* zal volgens de CPB-verkenning in de ramingsperiode gemiddeld 1,9 procent in de marktsector bedragen; voor de gehele economie rekent het planbureau op 1,5 procent productiviteitsgroei. Deze groei is voor een belangrijk deel afhankelijk van de voortgaande technische vooruitgang in de ICT, in de ICT-sector zelf alsook via doorwerkingseffecten in andere sectoren. De recent waargenomen versnelling van de arbeidsproductiviteitsgroei in de ICT-intensieve diensten zal, zo is de veronderstelling, de komende jaren doorzetten.

46 Deze voorzichtig trendmatige groeivoet van 2½ procent is als volgt berekend. Ten eerste is uitgegaan van een potentiële groeivoet van 2½ procent. Ten tweede is hiervan is ¼ procentpunt afgetrokken als voorzichtigheidsmarge. Ten derde is hierbij weer ¼ procentpunt bijgeteld om te corrigeren voor de conjuncturele uitgangssituatie in het startjaar 2002. Deze laatste correctie is nodig vanwege de aanname dat het eindjaar 2006 een conjunctureel neutraal jaar is (zie voor dit laatste: CPB, *Economische Verkenning 2003-2006*, op.cit., pp. 54-56).

47 CPB, *Economische verkenning voor de volgende kabinetsperiode*, Den Haag 1997.

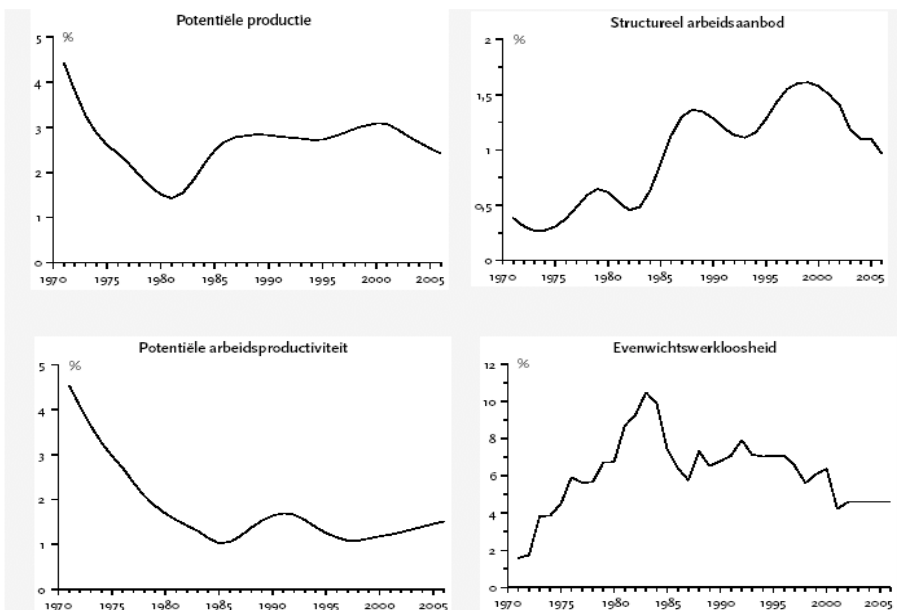


## Potentiële groei 1971-2006

Begin jaren zeventig werd de economische groei gedreven door een forse arbeidsproductiviteitsgroei. De arbeidsaanbodgroei was in die tijd met krap een 0,5 procent per jaar laag en werd vooral bepaald door de bevolkingsgroei. In de loop van de jaren zeventig stond de structurele economische groei fors onder druk van de snel stijgende evenwichtswerkloosheid, veroorzaakt door de oplopende lastendruk op arbeid en de verhoging van de relatieve uitkeringshoogte. Na een dieptepunt begin jaren tachtig is de structurele economische groei aangetrokken door de daling van de evenwichtswerkloosheid, bewerkstelligd door het verlagen van de relatieve uitkeringshoogte en het terugdringen van de lastendruk. Eind jaren tachtig versnelde ook de groei van het arbeidsaanbod, doordat werk meer lonend was geworden en door sociaal culturele factoren (participatie van vrouwen). Afgezien van een tijdelijke op-

waartse beweging in de evenwichtswerkloosheid begin jaren negentig (samenhangend met een stijging van de reële rente) zijn de arbeidsaanbodgroei en de daling van de werkloosheid tussen circa 1985 en nu de belangrijkste bronnen van structurele economische groei geweest. De structurele arbeidsproductiviteitsgroei is daarbij ten opzichte van het tempo van begin jaren zeventig duidelijk afgenomen. Een mogelijke oorzaak daarvoor is dat door het bereikte hoge niveau van de arbeidsproductiviteit het steeds lastiger werd om productiviteitsgroei te realiseren door imitatie en inhaal van technologische ontwikkeling. Onder invloed van de ICT en de krappere arbeidsmarkt is de productiviteitsgroei halverwege jaren negentig iets aangetrokken. De groei van het arbeidsaanbod zal daarentegen vanaf 2000 afvlakken door demografische factoren.

Bron: CPB, *Economische Verkenning 2003-2006*, op.cit., p. 52.



## 2.5.2 Ramingsuitkomsten

Zoals eerder is aangegeven veronderstelt het CPB in zijn centrale raming dat in 2006, het eindjaar van de verkenning, de conjuncturele situatie neutraal is. Het bbp ligt dan op zijn evenwichtige, structurele niveau, op de arbeidsmarkt is in 2006 sprake van evenwichtswerkloosheid. Vertrekkend in een conjuncturele dalperiode in 2001/2002 zal de conjunctuur de komende jaren dus per definitie flink moeten aantrekken om in 2006 de evenwichtssituatie te bereiken. De ramingsuitkomsten bevestigen dit (tabel 2.4). Gedreven door een verhoudingsgewijs zeer hoge groei van de arbeidsproductiviteit (rond 2,5 procent) ligt de bbp-groei in beide scenario's iets onder het niveau van de jaren negentig<sup>48</sup>.

Onzekerheden zijn er ook met betrekking tot de loonontwikkeling. Enerzijds heeft de aanhoudend krappe arbeidsmarktsituatie een opwaarts effect op de loonontwikkeling. Anderzijds gaan van een stijgende werkloosheid en de voorsnogterugvallende arbeidsproductiviteit een temperende invloed uit op de loonstijging. In het voorzichtige scenario gaat het CPB uit van een gemiddelde loonvoetstijging van 4 procent in 2003-2006 (tabel 2.5). Hiervan is een half procentpunt het gevolg van de incidentele component (toe te schrijven aan de veranderende samenstelling van het bestand werknemers in de marktsector); een kwart procentpunt vloeit voort uit een verhoging van de pensioenpremies.

Met een loonvoetmutatie van 4 procent in het voorzichtige scenario ligt de groei van de reële arbeidskosten iets onder de productiviteitsgroei in de marktsector, waardoor de winstmarge van bedrijven in 2003-2006 gemiddeld verbetert; dit winstherstel is echter onvoldoende om terug te keren naar de niveaus in de tweede helft van de jaren negentig (zie figuur 2.5). Het CPB stelt verder dat een gemiddelde stijging van de arbeidskosten van 4 procent hoger is dan gemiddeld in Europa, zodat de Nederlandse concurrentiepositie verder verslechtert (tabel 2.6).

In het optimistische scenario vertaalt een hogere arbeidsproductiviteit zich bijna volledig door in hogere contractlonen en hogere reële arbeidskosten. De sociale lasten blijven in de looncomponent gelijk, de arbeidsinkomensquote komt in 2006 een fractie lager uit dan in het voorzichtige scenario.

---

48 Terugkijkend op de afgelopen kwart eeuw bedroeg de bbp-volume-groei in Nederland gemiddeld 2,5 procent per jaar. In de periode 1991-2000 lag de gemiddelde groei met 2,9 procent iets hoger. Zie: M. van Rooij en B. Buitenkamp, *Het komende decennium*, ESB, 11 januari 2002, p. 35.

Tabel 2.4 – Kerngegevens voor de Nederlandse economie, 1995-2006

	1995-1998	1999-2002	2003-2006 voorzichtig	2003-2006 optimistisch
mutaties per jaar in %				
<b>Lonen en prijzen</b>				
Contractloon marktsector	2,1	3½	3½	4
Consumentenprijsindex	2,1	3	1¾	2
Koopkracht modale werknemer (excl. incidenteel)	0,8	2	1	1¾
<b>Volume bestedingen en productie</b>				
Particuliere consumptie	3,5	3¾	3	3½
Bruto investeringen bedrijven (excl. woningen)	7,0	3¾	2½	3
Goederenuitvoer (exclusief energie)	7,3	5½	6¼	7½
Goedereninvoer	7,7	5½	6	7
Bruto binnenlands product	3,4	2½	2½	3
Reëel nationaal inkomen	2,6	3	2¾	3
<b>Arbeidsmarkt</b>				
Werkgelegenheid in arbeidsjaren	2,5	1¾	¾	1
Arbeidsaanbod in personen	1,8	1¾	1	1¾
Arbeidsproductiviteit marktsector (mutatie in %)	1,2	1	2¼	2¾
niveaus in eindjaar				
Werkloze beroepsbevolking (in %)	4,9	3¾	4 ¾	4 ¾
Verhouding niet-actieven versus actieven (in %)	69,9	66¾	68¾	68¾
<b>Collectieve sector</b>				
Vorderingensaldo collectieve sector (% bbp)	-0,7	0,6	1,2	1,8
Bruto schuld collectieve sector (% bbp)	66,8	48,3	36,0	33,7
<b>Diversen</b>				
Arbeidsinkomensquote marktsector* (niveau, %)	81,0	85¾	83¾	83½

\*Exclusief delfstoffenwinning en exploitatie onroerend goed.

Bron: CPB, Economische Verkenning 2003-2006, op.cit., p. 21.

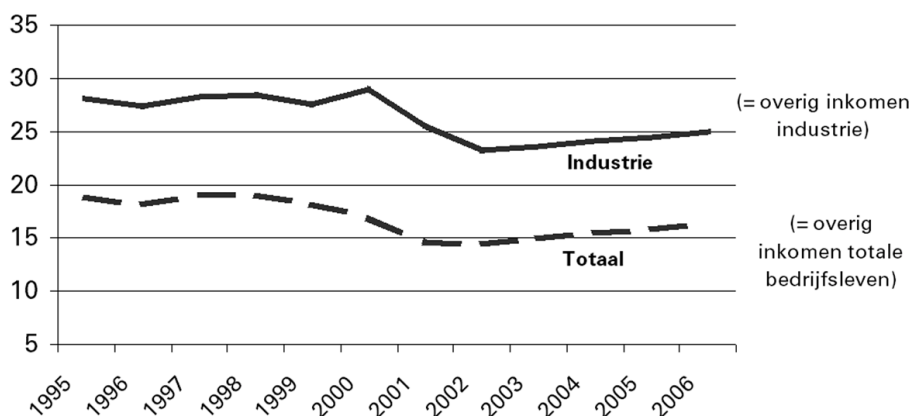
Tabel 2.5 – Opbouw loonvoetmutatie marktsector, 1991-2006

	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006 voorzichtig	2003-2006 optimistisch
mutaties in %					
Contractloon (incl. overloop)	3,2	2,1	3,4	3,5	4
Incidenteel *	-0,2	0,5	1,0	0,5	0,5
Brutoloon	3,0	2,6	4,4	4	4,5
Sociale lasten werkgevers	0,4	-0,4	-0,3	¼	0
Loonvoet marktsector	3,4	2,2	4,2	4	4,5

\*De brutering van de overhevelingstoelage in 2001 is geboekt als een incidentele loonstijging van 1,7% en een overeenkomstige daling van de sociale lasten werkgevers.

Bron: CPB, Economische Verkenning 2003-2006, op.cit., p. 61.

Figuur 2.5 – Winstontwikkeling in de periode 1995-2006 (overig inkomen als % van toegevoegde waarde)



Bron: CPB, Economische Verkenning 2003-2006.

Tabel 2.6 – Mutatie in de arbeidskosten per eenheid product van der verwerkende industrie in Nederland en concurrerende landen, 2000-2006

	2003-2006				
	2000	2001	2002	voorzichtig	optimistisch
arbeidskosten in Nederland	1,4	4,3	1,0	1,3	1,3
arbeidskosten in concurrerende landen	3,9	1,3	-1,0	-0,3	-0,8

Bron: CPB, Economische Verkenning 2003-2006, op.cit., p. 169.

*Tot slot: nieuw beleid voor betere resultaten*

De CPB-scenario's zijn 'beleidsarm' in die zin dat zij zijn gebaseerd op het bestaande beleid en een aantal autonome economische ontwikkelingen die de potentiële groei bepalen. De scenario-uitkomsten worden in rekenkundige zin bereikt door te veronderstellen dat in het eindjaar van de ramingsperiode (2006) de economie structureel in evenwicht is.

De SER concludeert dat de uitkomsten niet bevredigend zijn. Zo is het niet aanvaardbaar dat de werkgelegenheidsgroei flink achterblijft bij de groei van de werkzame bevolking, zodat de werkloosheid weer fors dreigt op te lopen. Met andere woorden: in de komende kabinetsperiode kan met het bestaande beleid niet worden volstaan. Herstel van de concurrentiepositie en de winstgevendheid van de productie in Nederland acht de SER een noodzakelijke voorwaarde voor een succesvol groei- en werkgelegenheidsbeleid.

Alleen dan zal de gewenste verhoging van de productiviteitsgroei kunnen slagen, én kan op korte termijn ook worden voorkomen dat een aanzienlijke toename van de werkloosheid plaatsvindt.

De SER acht een verantwoorde loonkostenontwikkeling die bijdraagt aan structureel herstel van de internationale concurrentiepositie en de winstgevendheid van het Nederlandse bedrijfsleven van grote betekenis. Daarnaast is een beleidsintensivering gericht op een beter functionerende arbeidsmarkt noodzakelijk. De voorstellen in dit advies om het reïntegratiebeleid te moderniseren en de werkloosheids- en armoedeval structureel aan te pakken hebben dit oogmerk.

Niet in de laatste plaats is een beleidsintensivering nodig om de arbeidsproductiviteit op een structureel hoger groeipad te brengen. Die noodzaak klemt extra tegen de achtergrond van een afnemende groei van het arbeidsaanbod ten gevolge van demografische ontwikkelingen. Om deze reden gaat dit advies uitgebreid in op de productiviteitsagenda van de komende jaren.

Tot slot is een solide budgettair beleid van cruciaal belang voor de continuïteit van het overheidsbeleid. De SER-opvattingen over het te voeren budgettair beleid vormen daarom het sluitstuk van dit mlt-advies.

# Deel B: Adviesaanvragen over werk en inkomen

## Inhoudsopgave

<b>3.</b>	<b>Activerend arbeidsmarktbeleid</b>	<b>47</b>
3.1	Inleiding	47
3.2	Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt	48
3.3	Arbeidsmarktbeleid	54
3.3.1	Participatiedoelstellingen voor 2010	54
3.3.2	Beleidsintensiveringen noodzakelijk	56
3.3.3	Arbeidsparticipatie oudere werknemers	60
3.4	Modernisering van het reïntegratiebeleid	65
3.4.1	Huidig reïntegratiebeleid voldoet niet meer	65
3.4.2	Naar een nieuwe structuur voor reïntegratiebeleid	69
<b>4.</b>	<b>Een integrale aanpak van de armoedeval</b>	<b>79</b>
4.1	Inleiding	79
4.2	Analyse	80
4.2.1	Kwantificering van de werkloosheids- en armoedeval	80
4.2.2	Verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en gemeente	85
4.2.3	Veroorzakers op rijksniveau van een hoge marginale druk	87
4.2.4	Veroorzakers op gemeentelijk niveau van een hoge marginale druk	90
4.2.5	Conclusie	97
4.3	Een integrale aanpak	97
4.3.1	Uitgangspunten	97
4.3.2	Verantwoordelijkheidsverdeling rijk-gemeente	98
4.3.3	Rijksbeleid	99
4.3.4	Gemeentelijk beleid	100
4.3.5	Naar een transparant, doelmatig en doeltreffend inkomensbeleid	103
4.3.6	Aanpak van de armoedeval vraagt een integrale meerjarige benadering	106
4.4	Aanpak van de armoedeval volgens een deel van de raad	107
4.4.1	Beleidsaanpassingen	107
4.4.2	Compensatiemaatregelen	108
4.4.3	Meerjarige en integrale aanpak	113
4.5	Aanpak van de armoedeval volgens een ander deel van de raad	113



## 3. Activerend arbeidsmarktbeleid

### 3.1 Inleiding

*Adviesaanvraag: drie vragen op het terrein van werk en inkomen*

De adviesaanvraag stelt drie onderwerpen aan de orde op het terrein van werk en inkomen. Allereerst komen een verdere vergroting van het arbeidsaanbod en een vermindering van de uitkeringsafhankelijkheid aan bod:

Op de arbeidsmarkt zal de vergrijzing reeds op korte termijn leiden tot een afname van de arbeidsaanbodgroei. Zonder nadere inspanning zal de werkgelegenheidsgroei daardoor geleidelijk wegvallen als motor achter de toename van de economische groei. Dat maakt het urgent om het arbeidsaanbod verder te vergroten door inschakeling van het onbenut arbeidspotentieel, onder meer door langer doorwerken door oudere werknemers te bevorderen, en daarbij factoren die dat in de weg staan nauwkeurig te bezien. Het kabinet zou in dit licht allereerst advies willen ontvangen over de vraag hoe het arbeidsmarktinstrumentarium zodanig ingericht kan worden dat de uitkeringsafhankelijkheid kan worden verminderd en de doorstroming van uitkeringsgerechtigden – mogelijk ook via gesubsidieerd werk – naar reguliere banen kan worden vergroot.

Meer specifiek vraagt het kabinet aandacht voor de problematiek van de werkloosheidsval<sup>1</sup> en de armoedeval<sup>2</sup>. De voorliggende vraag is hoe zo'n val verminderd kan worden.

Een derde onderwerp op het terrein van werk en inkomen betreft het levensloopbewust beleid. Dit relatief nieuwe beleidsterrein richt zich op de mogelijkheden om in te spelen op de grotere behoefte aan flexibele arrangementen rondom arbeid, zorg en scholing.

*Aanpak*

Dit hoofdstuk van het advies richt zich op het eerste onderwerp: een verhoging van de arbeidsparticipatie en een vermindering van de uitkeringsafhankelijkheid. Dat gebeurt tegen de achtergrond dat de vergrijzing volgens de ramingen reeds op korte termijn zal leiden tot een afname van de arbeidsaanbodgroei (zie hoofdstuk 2). Zonder nadere inspanning zal de werkgelegenheid daardoor geleidelijk wegvallen als motor achter de toename van de

---

1 Werkloosheidsval: de situatie waarin de uitkering hoog is vergeleken met het te verwachten arbeidsinkomen, waardoor het niet of nauwelijks lonend is vanuit werkloosheid een baan te aangaan.

2 Armoedeval: de situatie waarin een inkomensstijging (grotendeels) teniet wordt gedaan doordat inkomensafhankelijke subsidies verminderen of verdwijnen.



economische groei. In dit licht is het logisch dat het kabinet in zijn adviesaanvraag ook de vraag stelt welke regelingen in Nederland de participatie van ouderen belemmeren. Dit vraagstuk krijgt in dit hoofdstuk ook aandacht.

De problematiek van de werkloosheids- en de armoedeval staat centraal in hoofdstuk 4. Verder heeft de SER besloten om zijn opvattingen over levensloopbewust beleid in een apart advies te laten neerslaan. Een belangrijke reden hiervoor is dat de kabinetsverkenning over dit onderwerp *Verkenning Levensloop – Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen* pas op 22 januari 2002 aan het parlement is aangeboden. Het SER-advies over levensloopbewust beleid zal in de loop van 2002 worden uitgebracht<sup>3</sup>.

#### *Leeswijzer*

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Allereerst schetst paragraaf 3.2 een aantal belangrijke ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Vervolgens gaat paragraaf 3.3 in op het arbeidsmarktbeleid; daarbij komt ook de arbeidsparticipatie van oudere werknemers aan bod. In paragraaf 3.4 geeft de SER ten slotte aan hoe naar zijn mening het reïntegratiebeleid moet worden gemoderniseerd. De raad baseert zich daarbij op de voorstellen, die zijn aangedragen door de SEB-werkgroep Toekomstig Arbeidsmarktbeleid.

## **3.2 Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt**

### *Recente arbeidsmarktontwikkelingen*

De toename van de werkgelegenheid van het afgelopen decennium is voor een deel gerealiseerd door een stijging van de participatiegraad, met name die van vrouwen (zie tabel 3.1). In de recente jaren vertoont ook de (netto-) participatiegraad<sup>4</sup> van ouderen en etnische minderheden (niet-westerse allochtonen) een stijging. Zo constateert het CBS dat in 2001 51 procent van de 55-59-jarigen betaald werk van ten minste 12 uur verrichtte tegen 38 procent in de eerste helft van de jaren negentig<sup>5</sup>. Bij de 60-64-jarigen is de participatiegraad weer op het niveau van eind jaren tachtig: 15 procent; in het midden van de jaren negentig was het percentage gedaald tot 11.

Bij etnische minderheden nam de nettoparticipatie (voor mannen en vrouwen samen) toe van 36 naar 48 procent in de periode 1990-2000.

Ondanks het grote aandeel van deeltijdbanen op de Nederlandse arbeidsmarkt – Nederland is internationaal koploper – is ook in voltijdeenheden gemeten de nettoparticipatie de afgelopen jaren flink gegroeid: van 51 procent

---

3 Zie ook: CSED-rapport *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*, SER, Den Haag 2001.

4 De nettoparticipatiegraad relateert (in procenten) het aantal personen die ten minste 12 uur betaalde arbeid verrichten aan het aantal personen van 15-64 jaar in dezelfde bevolkingsgroep.

5 CBS, *Arbeidsmarkt ook in 2001 gunstig*, persbericht 7 februari 2002.

in 1995 naar 57 procent in 2000; bij mannen was in de periode 1995-2000 sprake van een stijging van 69 naar 75 procent, bij vrouwen liep het percentage op van 34 naar 40<sup>6</sup>.

Tabel 3.1 – Ontwikkeling van de werkgelegenheid, werkloosheid en vacatures, 1990-2000

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Werkgelegenheid dzd. pers.*	6257	6383	6460	6464	6511	7143	7308	7544	7743	7935	8122
Arbeidsvolume, dzd arbeids-jaren*	5203	5273	5328	5323	5305	5663	5808	5992	6166	6320	6469
Brutoparticipatiegraad**											
mannen		75	76	76	75	76	77	77	78	79	79
vrouwen		45	46	47	48	49	50	52	53	54	55
Geregistreerde werkloosheid, totaal, x 1000**	358	334	336	415	486	464	440	375	287	221	188
Geregistreerde werkloosheid, totaal %**	5,9	5,4	5,3	6,5	7,5	7,0	6,6	5,5	4,1	3,1	2,6
idem, mannen %	5,4	4,9	4,9	6,0	7,0	6,4	5,9	4,8	3,7	2,7	2,3
idem, vrouwen %	6,8	6,3	6,1	7,3	8,3	8,1	7,8	6,5	4,8	3,7	3,1
idem, 16-24 jaar %	7,8	7,0	7,5	10,1	11,1	10,0	8,6	6,2	4,8	3,6	2,7
> 1 jaar werkloos, t.o.v. totaal %	55	53	49	45	50	53	50	52	54	50	43
Vacatures, x 1000 ** #					40,6	54,6	67,7	94,6	134,9	171,3	202,8
Moeilijk vervulbare vacatures, totaal, x 1000**			20,5	6,1	7,9	14,7	17,1	27,7	52,6	85,7	86,7
wv basisonderwijs %			0,8	-	0,1	0,6	0,7	1,5	2,0	5,1	4,8
mavo, vbo			9,1	2,0	2,8	3,7	3,0	5,6	14,6	24,4	26,6
havo, vwo, mbo			6,9	2,2	2,3	5,5	7,1	11,2	22,3	34,0	35,5
hbo, wo			3,6	1,9	2,7	4,8	6,3	9,3	13,8	18,1	19,5

#Vacatures vanaf 1997 met inbegrip van overheid en onderwijs.

\*Bron: CPB, Macro Economische Verkenning 2002. In 1995 heeft een revisie van de cijfers plaatsgevonden.

\*\*Bron: CBS, Statline, [www.CBS.nl](http://www.CBS.nl).

De toegenomen werkgelegenheid heeft geresulteerd in een sterke daling van de werkloosheid. In absolute termen, maar ook als percentage is de geregistreerde werkloosheid sinds 1997 meer dan gehalveerd. Deze daling geldt zowel voor mannen en vrouwen als voor jongeren, zij het dat het tempo van de daling in de tijd wel verschilt tussen deze groepen. Hoewel de werkloosheid onder niet-westerse allochtonen nog steeds veel hoger is dan onder autochtonen, heeft ook deze groep sterk geprofiteerd van de krappe arbeidsmarkt<sup>7</sup>. In 1995 waren de werkloosheidspercentages voor autochtonen en niet-westerse allochtoon respectievelijk 7 en 26; in 2000 waren de percentages teruggelopen tot respectievelijk 3 en 11. Tegen deze achtergrond is ook van belang

6 Sociale Nota 2002, p. 178.

7 CBS, *Werken en leren 2001-2002*, Alphen aan de Rijn 2001, pp. 85 e.v. en 159.

dat de potentiële arbeidsreserve enorm is afgenomen<sup>8</sup>. Bedroeg de potentiële arbeidsreserve in 1994 nog bijna 1,2 miljoen personen, in 2001 was de omvang gedaald tot 661.000<sup>9</sup>. De krappe arbeidsmarkt die met de geschetste ontwikkelingen is ontstaan, uit zich in een hoog niveau van moeilijk vervulbare vacatures. In 2001 is voor het eerst in lange tijd het aantal vacatures gedaald (eind september 2001 stonden er 171.000 vacatures open). De spanning op de arbeidsmarkt nam daarmee enigszins af<sup>10</sup>.

#### *Reïntegratie van uitkeringsgerechtigden*

Ook uitkeringsgerechtigden hebben geprofiteerd van de groei van de werkgelegenheid. Zo'n 38 procent van de werkgelegenheidsgroei tussen 1995 en 2001 (ruim 900.000 voltijdsbanen) kwam ten goede aan uitkeringsgerechtigden; 20 procent WW'ers en 18 procent ABW'ers<sup>11</sup>. Ongeveer een derde van de werkgelegenheidsgroei kwam terecht bij schoolverlaters, terwijl 29 procent inactief zonder inkomen was (vooral herintredende vrouwen).

De mate en mogelijkheden van reïntegratie zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van de mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Bij een gunstige werkgelegenheidsontwikkeling zijn er meer kansen voor reïntegratie; de reïntegratiekansen stijgen ook als de kenmerken van het bestand werklozen zich gunstig ontwikkelen. Daarnaast wordt reïntegratie beïnvloed door financiële prikkels, de wet- en regelgeving, de uitvoering van die wet- en regelgeving en de maatschappelijke waarden en normen<sup>12</sup>.

Zo is een van de meest in het oog springende obstakels voor een effectieve reïntegratie de werkloosheidsval, waardoor er in veel gevallen sprake is van een verkeerde financiële prikkelstructuur. De OESO spreekt in haar recente landenrapport in dit verband over "...a substantial barrier to participation and the outflow from social security schemes"<sup>13</sup>. Op deze plek wordt verder volstaan met een verwijzing naar hoofdstuk 4, waar dit onderwerp uitgebreid aan de orde komt.

Niet alle uitkeringsgerechtigden behoeven reïntegratie of zijn geschikt voor een reguliere baan<sup>14</sup>. Zo kan, op basis van de wet, om diverse redenen collec-

---

8 De potentiële arbeidsreserve omvat mensen die betaald werk willen hebben voor ten minste twaalf uur per week, ongeacht of men zoekt naar werk of direct in staat is in een baan te beginnen.

9 CBS, *Arbeidsmarkt ook in 2001 gunstig*, persbericht 7 februari 2002.

10 Arbeidsbureau Nederland, 'Aantal vacatures stabiliseert' in *Arbeidsmarkt Journaal*, november 2001 en CBS, 'Aantal vacatures gedaald', persbericht 16 januari 2002.

11 Zie: R. Gradus en P. Hendrix, *Werkgelegenheid blijft beste remedie tegen armoede*, *Openbaar bestuur*, februari 2002, pp. 12-16.

12 Jehoel-Gijsbers en Wildeboer Schut, *Ontwikkelingen in reïntegratie van uitkeringsontvangers*, SCP werkdocument 75, Den Haag 2001, p. 17 e.v.

13 OECD, *OECD Economic Surveys: Netherlands*, Paris 2002, p. 80.

14 Zie: Jehoel-Gijsbers en Wildeboer Schut, op.cit., p. 65 e.v.

tief of individueel ontheffing van de arbeidsplicht worden gegeven; een individuele ontheffing is altijd tijdelijk. Bij de ABW blijkt er naast de formele ontheffingen ook sprake te zijn van *de facto* ontheffingen: er wordt soepeler dan volgens de regels omgegaan met de arbeidsverplichting of er is een gebrek aan controle. In 1998 was dit naar schatting het geval bij 24 procent van de ABW-uitkeringsgerechtigden.

Uit tabel 3.2 komt naar voren dat volgens de wettelijke criteria het aantal reïntegreerbare uitkeringsgerechtigden veel groter was dan volgens de criteria die in de uitvoeringspraktijk worden gehanteerd. Het aantal ligt nog lager als de mening van de uitkeringsgerechtigde zelf (subjectieve criteria) als uitgangspunt wordt genomen. Uiteraard is het zo dat indien de formele ontheffingen voor bepaalde categorieën selectiever zouden worden toegepast dan wel zouden komen te vervallen, meer mensen volgens de uitvoeringscriteria reïntegreerbaar zullen worden.

Internationaal gezien hebben vrouwen in Nederland hun participatieachterstand inmiddels ingelopen. De inhaalslag van herintredende vrouwen lijkt daarmee in belang af te nemen. Onder de resterende categorie potentiële herintreedsters zijn veel vrouwen van middelbare leeftijd en een groot deel van hen is lager opgeleid. Hun arbeidsmarktpositie is daardoor relatief zwak. Bovendien zijn er diverse obstakels die arbeidsmarkttoetreding bemoeilijken<sup>15</sup>. Daarnaast neemt de instroom van schoolverlaters door de ontgroening de komende jaren iets in omvang af.

Een geringere instroom van herintredende vrouwen en schoolverlaters betekent op zich een verbetering van de relatieve positie van werkzoekende uitkeringsgerechtigden op de arbeidsmarkt. Toch zijn er diverse redenen, die reïntegratie bemoeilijken. Een belangrijke reden is de mismatch tussen vraag en aanbod. Deze mismatch kan op verschillende aspecten betrekking hebben. Zo sluiten de kwalificaties van veel uitkeringsgerechtigden (onderwijsniveau, werkervaring, vaardigheden) vaak niet aan bij de arbeidsvraag. Een mismatch kan ook bestaan uit het verschil tussen de aard van de aangeboden banen en de behoeften van de uitkeringsgerechtigde. Zo vond de uitbreiding van de werkgelegenheid in de periode 1990-1998 vooral plaats door een sterke groei van deeltijdbanen. Daarnaast is het aantal flexibele contrac-

---

15 Een belangrijk obstakel is van financiële aard. Vooral als de herintredende vrouw een lage verdiencapaciteit heeft en haar werkende partner zelf ook een laag inkomen heeft, is de marginale druk erg hoog, in het bijzonder als er kleine kinderen zijn die gebruik moeten maken van gesubsidieerde kinderopvang (eenverdienersval). Er zijn ook institutionele belemmeringen, zoals onvoldoende begeleiding van arbeidsbureaus, beperkte toegang tot scholingsfaciliteiten en het gebrek aan voldoende kinderopvangplaatsen. Zie: M.M. Janssen e.a., *"Ik ga niet betalen om te werken"*, Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Nyfer, Breukelen 2001.

Tabel 3.2 – Raming aantal reïntegreerbare uitkeringsgerechtigden in 1998

	ABW	WAO, WAZ, Wajong	WW, wacht- geld	samen- loop gevallen	Totaal
aantal uitkeringen	397.000	728.000	280.300		1.405.300
formele ontheffing arbeidsplicht	172.000	512.500	24.300		708.800
reeds werkzaam >12 uur/week	43.000	108.300			151.300
<b>Reïntegreerbaar volgens wettelijke criteria</b>	<b>182.000</b>	<b>108.000</b>	<b>256.000</b>	<b>37.000</b>	<b>532.500</b>
<b>Reïntegreerbaar volgens subjectieve criteria</b>	<b>57.200</b>	<b>115.100*</b>	<b>92.600</b>	<b>8.000</b>	<b>256.900</b>
ingeschreven bij arbeidsvoorziening	191.000	90.400	230.400		511.800
fase 4	86.200	41.400	38.600		166.200
<b>Reïntegreerbaar criteria uitvoeringspraktijk</b>	<b>104.800</b>	<b>49.000</b>	<b>191.800</b>	<b>22.500</b>	<b>323.100</b>
reïntegreerbaar rekening houdend met de facto ontheffing ABW**	92.000				

\*Waarvan volledig arbeidsongeschikt 80.600.

\*\*Circa 24 procent van het totaal aantal uitkeringsgerechtigden.

Bron: Jehoel-Gijsbers en Wildeboer Schut, op.cit.

ten toegenomen<sup>16</sup>, vooral in de dienstensector, waar relatief veel vraag is naar laagopgeleide arbeid<sup>17</sup>. Veel uitkeringsgerechtigden zijn echter op zoek naar een reguliere voltijd baan én zijn ook aangewezen op zo'n baan om (volledig) uit de uitkering te geraken.

Het aanbod van arbeid wordt ten slotte ook beïnvloed door de kwaliteit van de arbeid. Ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt blijkt de kwaliteit van de aangeboden baan van invloed op de geneigdheid om werk te aanvaarden: als de baan onder het eigen niveau ligt, slechte arbeidsomstandigheden kent en geen perspectieven biedt dan blijkt er sprake van een hoog reserveringsloon; de werkloze werkzoekende is alleen bereid een baan te accepteren tegen een relatief hoog loon. Als de baan enigszins aansluit op de capaciteiten en als doorstroommogelijkheden worden geboden, daalt het reserveringsloon scherp en is dan slechts weinig hoger dan het minimumloon en veelal lager dan het gebruikelijke loon voor dergelijke banen<sup>18</sup>.

#### *Toekomstige arbeidsmarktontwikkelingen*

Het Centraal Planbureau (CPB) verwacht dat in 2002 sprake zal zijn van een duidelijke groeivertraging van de werkgelegenheid in de marktsector maar dat deze in de periode 2003-2006 weer zal aantrekken (zie ook par. 2.5)<sup>19</sup>. Voor deze periode gaat het CPB uit van een werkgelegenheids groei van 0,75

16 In 1998 werd meer dan 50 procent van de vacatures ingevuld met een vorm van flexibele arbeid. Zie: Jehoel-Gijsbers en Wildeboer Schut, op.cit., p. 27.

17 J.M. Dagevos, *De tafelrand van de arbeidsmarkt. Dynamiek in het laagste segment en arbeidskansen van allochtonen*, Assen 1995, p. 46.

18 Ibid., p. 110.

19 CPB, *Economische verkenning 2003-2006*, Den Haag 2001.

procent (voorzichtig scenario) à 1 procent (optimistisch scenario) voor de periode 2003-2006. De hoge groeipercentages van de werkgelegenheid van voor 2001 (1,5 à 2 procent) zullen echter niet meer terugkeren. De belangrijkste reden daarvoor is, aldus het CPB, de gestaag dalende groei van het arbeidsaanbod (als gevolg van ontgroening en vergrijzing). Deze leidt tot een blijvende krapte op de arbeidsmarkt en daarmee tot opwaartse druk op de arbeidskosten en een tragere groei van de werkgelegenheid. Uitgaande van de veronderstelling dat er in 2006 sprake zou zijn van evenwichtswerkloosheid, zal de werkloosheid tot dat moment wel oplopen van 3,75 van de beroepsbevolking in 2003 naar 4,75 procent in 2006<sup>20</sup>.

Op grond van deze cijfers lijkt, aldus het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA), de spanning op de arbeidsmarkt iets af te nemen ten opzichte van de periode 1996-2000<sup>21</sup>. Daarbij maakt het ROA twee kanttekeningen. De eerste is dat de macroverhoudingen tussen vraag en aanbod weinig zeggen over de verhoudingen op het niveau van opleidingen en beroepen. In de tweede kanttekening benadrukt het ROA dat in de periode 1996-2000 nog een relatief hoge werkloosheid heerste en er een 'stille' reserve bestond waarvan een aanzienlijk aantal personen beschikbaar was voor de arbeidsmarkt. Dit arbeidsreservoir is inmiddels geslonken en in belangrijke mate 'afgeroomd' (de meest kansrijken zijn inmiddels aan het werk). Het ROA merkt hierover op dat 22 procent van de beschikbare niet-participerenden en 33 procent van de werklozen een relevante opleidingsachtergrond heeft voor het oplossen van knelpunten in de personeelsvoorziening.

Gelet op de economische en technologische ontwikkelingen is de algemene verwachting dat in de toekomst de groei van de werkgelegenheid vooral zal blijven plaatsvinden bij de hogere beroepen en functies<sup>22</sup>. Uit de ROA-ramingen kan worden afgeleid dat een zekere tweedeling die ook al op de huidige arbeidsmarkt zichtbaar is, zal blijven bestaan: schoolverlaters van het mbo, hbo of wo kunnen in grote lijnen rekenen op goede perspectieven, terwijl schoolverlaters van het vmbo of het havo/vwo aanzienlijk minder goede perspectieven hebben. Een nog scherpere tweedeling doet zich voor ten aanzien van de knelpunten in de personeelsvoorziening voor werkgevers: deze zullen groot tot zeer groot zijn voor personeel met een mbo-, hbo- en wo-opleiding. Bovendien constateert het ROA dat er binnen alle beroepsgroepen een toena-

20 In de periode van hoogconjunctuur die tot 2001 aanhield is de feitelijke werkloosheid onder de evenwichtswerkloosheid komen te liggen.

21 ROA, *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2006*, ROA-R-2001/8, Maastricht november 2001; Zie ook: F. Cörvers, e.a. Knelpunten blijven, ondanks dalende groei, *ESB*, 14 december 2001, pp. 966-968.

22 Zie bijvoorbeeld: J. Theeuwes, *Toekomst van de arbeidsmarkt*, Den Haag 2001 en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociaal Digitaal, een verkenning van gevolgen en mogelijkheden van ICT voor werk, inkomen en sociale zekerheid*, Den Haag 2002.

me van de opleidingsvereisten plaatsvindt, hetgeen eveneens bijdraagt aan de spanning op de arbeidsmarkt voor personeel in de hogere beroepsgroepen. Aan de andere kant worden veel minder knelpunten verwacht voor de werving van ongeschoold personeel en mensen met een vmbo- of havo/vwo-opleiding<sup>23</sup>.

Meer specifiek zullen de knelpunten in de personeelsvoorziening volgens het ROA de eerstkomende jaren naar verwachting het grootst zijn in het onderwijs (lerarentekorten) en in de gezondheidszorg (medische en paramedische beroepen)<sup>24</sup>. Aangezien in de pedagogische en (para)medische beroepen in het algemeen wordt vastgehouden aan de opleidingsvereisten, zijn er weinig substitutiemogelijkheden. In het onderwijs speelt enerzijds de leeftijdsopbouw (in de pedagogische beroepen is ruim een kwart van het personeel 50-plusser) en anderzijds de geringe instroom vanuit pedagogische opleidingen. In de (para)medische beroepen is naast een te geringe instroom vanuit de opleidingen sprake van een bovengemiddelde (tijdelijke) arbeidsmarktuitrede van vrouwen.

Andere beroepen waar het ROA grote knelpunten voorziet zijn de informatieberoepen, openbare orde- en veiligheidsberoepen, sociaal-culturele beroepen, economisch-administratieve beroepen en technische en industrieberoepen.

### **3.3 Arbeidsmarktbeleid**

#### **3.3.1 Participatiedoelstellingen voor 2010**

Sinds het Verdrag van Amsterdam en de daaropvolgende top van Luxemburg (1997) is er sprake van een Europese werkgelegenheidsstrategie. De Sociale Raad stelt op voorstel van de Europese Commissie elk jaar werkgelegenheidsrichtsnoeren vast, die zijn gericht op een gecoördineerde bestrijding van de werkloosheid in Europa. In het kader daarvan wordt door de lidstaten, in overleg met de sociale partners, elk jaar een Nationaal Actieplan Werkgelegenheid opgesteld.

Bij de Europese Top in Lissabon in 2000 zijn concrete doelen op werkgelegenheidsgebied gesteld; tijdens de top in Stockholm (maart 2001) is dit actief werkgelegenheidsbeleid met doelstellingen voor de niveaus van de nettoar-

---

23 ROA, op.cit., pp. 45 en 46.

24 In beide sectoren ligt het niveau van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid relatief hoog. Een effectiever verzuimbeleid zou derhalve een flinke bijdrage tot het oplossen van de personeelstekorten kunnen leiden.

beidsparticipatie (in personen) in het jaar 2010 verder uitgewerkt<sup>25</sup>. Tabel 3.3 zet die doelstellingen af tegen de feitelijke en geraamde ontwikkelingen. De belangrijkste beleidsuitdagingen liggen bij de doelstellingen voor oudere werknemers. In paragraaf 3.3.3 komt de raad hierop terug.

Tabel 3.3 – Nettoparticipatiecijfers in verband met de Lissabon-doelstellingen in 2010

	1990	1995*	2001	2006 CPB-raming**	2010 (doelstelling)
totaal	54	59	67	68	70
vrouwen	37	46	52	59	60 (65)***
55-64-jarigen	25	26	36	41	50

\* Na revisie.

\*\* Voorzichtig scenario.

\*\*\* Aangescherpte doelstelling door Nederlands kabinet.

Bron: CPB.

Tijdens de Europese Top van Barcelona (maart 2002) zijn enkele nadere preciseringen geformuleerd:

- *Arbeidsparticipatie van vrouwen*: De lidstaten moeten hindernissen voor de deelneming van vrouwen aan de arbeidsmarkt uit de weg ruimen en ernaar streven met inachtneming van hun nationale regelingen terzake voor 2010 te voorzien in kinderopvang voor ten minste 90 procent van de kinderen tussen 3 jaar en de leerplichtige leeftijd en voor ten minste 33 procent van de kinderen onder drie jaar.
- *Arbeidsparticipatie van ouderen*: stimulering van vervroegde pensionering en invoering van regelingen voor vervroegd pensioen door ondernemingen moeten worden beperkt. Er zijn grotere inspanningen nodig om oudere werknemers meer kansen te bieden om op de arbeidsmarkt te blijven, bijvoorbeeld door formules van flexibele en geleidelijke pensionering en door werkelijke toegang tot levenslang leren te garanderen. Er moet naar gestreefd worden de leeftijd waarop de mensen stoppen met werken binnen de Europese Unie in de periode tot 2010 geleidelijk op te trekken met circa 5 jaar. De voortgang op dit gebied zal jaarlijks voor elke voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad worden geanalyseerd.

Het sociaal-economisch beleid in brede zin is erop gericht deze doelstellingen ook daadwerkelijk te realiseren. De slaagkans is afhankelijk van diverse factoren, waaronder de inspanningen van overheid en sociale partners. Zij dragen ieder op hun eigen wijze een verantwoordelijkheid voor het opvan-

25 Ministerie van SZW, *Nationaal Actieplan 2001*, Den Haag 2001. De nettoarbeidsparticipatie betreft de werkzame beroepsbevolking (personen die ten minste 12 uur werken) als percentage van de bevolking. De nettoparticipatiegraad relateert de nettoarbeidsparticipatie aan de potentiële beroepsbevolking (15-64-jarigen).



gen van economische schokken doordat zij het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt kunnen beïnvloeden. Zo kan de overheid de wet- en regelgeving zodanig inrichten dat starheden worden beperkt; sociale partners moeten zorgdragen voor een verantwoorde en gedifferentieerde loonkostenontwikkeling. Uiteindelijk bepaalt de mate van volume- en prijsflexibiliteit het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt.

### 3.3.2 Beleidsintensiveringen noodzakelijk

Indicatief voor de arbeidsmarktsituatie aan het begin van de 21e eeuw is de beoordeling van de Europese Commissie van de Nederlandse positie ten opzichte van ander EU-lidstaten. De Lissabon-indicatoren leveren een gemengd beeld op (tabel 3.4). Uit de scoretabel komt duidelijk naar voren dat de Nederlandse arbeidsmarkt op drie punten in de gevarenzone verkeert. De eerste twee punten komen in het vervolg van dit hoofdstuk aan bod. Het derde punt – het belastingtarief van de lage inkomens – is verweven met de problematiek van de armoedeval en wordt behandeld in hoofdstuk 4 van dit advies.

Tabel 3.4 – Nederlandse positie ten opzichte van andere EU-lidstaten op basis van de arbeidsmarktindicatoren van de Lissabon-agenda

positieve score	werkgelegenheid werkgelegenheidsgroei werkloosheid
neutrale score	langdurige werkloosheid leven-lang-leren (deelname volwassenen aan onderwijs en opleiding) inkomensverdeling
negatieve score	arbeidskostenontwikkeling arbeidsparticipatie oudere werknemers belastingtarief lage inkomens

Bron: Europese Commissie.

#### *Verantwoorde loonkostenontwikkeling geboden*

In het algemeen wordt loonkostenmatiging – met het Akkoord van Wassenaar uit 1982 als startschot – gezien als een belangrijke verklaring van het succes van de Nederlandse economie. De laatste jaren heeft Nederland echter te kampen met een krappe arbeidsmarkt, hetgeen ertoe heeft geleid dat zich in de tweede helft van de jaren negentig een keerpunt heeft voorgedaan in de arbeidskostenontwikkeling; paragraaf 2.3 ging hier al op in.

De conclusie uit diverse recente analyses is dat de prijsconcurrentiepositie en de winstgevendheid van het Nederlandse bedrijfsleven eroderen. Bij gebrek aan een voldoende effectief beleid op korte termijn ten aanzien van het arbeidsaanbod (in casu de aanpak van de WAO, de armoedeval en de arbeids-

migratie) en de groei van de arbeidsproductiviteit zou de arbeidsmarkt een opwaartse druk kunnen blijven uitoefenen op de loonkosten. Zonder betekendend herstel van de prijsconcurrentie en de bedrijfswinsten zou 'evenwichtsherstel' op de arbeidsmarkt dan via de verkeerde weg van oplopende inactiviteit worden bereikt. De noodzaak van een verantwoorde loonkostenontwikkeling is in deze context eens te meer geboden. De structuurversterkende lastenverlichting voor ondernemingen en werknemers, die in dit advies worden aanbevolen uit hoofde van activering van het arbeidsaanbod en productiviteitsgroei, hebben ook gunstige effecten op de concurrentiepositie en de winstgevendheid van het bedrijfsleven.

Door de grote verscheidenheid in sectorale ontwikkelingen in de economie en de voortdurende kraptes in bepaalde beroepsgroepen is het meer dan ooit noodzakelijk dat een verantwoorde loonkostenontwikkeling rekening houdt met de feitelijke verhoudingen op microniveau. Het uitgangspunt van een verantwoorde loonkostenontwikkeling geldt voor allen in de onderneming<sup>26</sup>.

In het licht van de gespannen verhoudingen in veel segmenten van de arbeidsmarkt zijn de aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid van februari 2001 ook met het oog op de eerstkomende jaren nog steeds actueel<sup>27</sup>:

Gelet op de conjuncturele ontwikkeling en de onzekerheden die hiermee samenhangen, verdient het aanbeveling een zwaarder accent te leggen op collectieve resultaatafhankelijke beloningsvormen die mee-ademen met de conjunctuur. Daarbij kan gedacht worden aan: winstdelingsregelingen, eindejaars- en eenmalige uitkeringen (gekoppeld aan het resultaat van de organisatie) en aandelen(optie)regelingen. Enerzijds kan de werknemer daardoor optimaal meeprofiteren van de hoogconjunctuur, terwijl anderzijds de loonkosten beheersbaar blijven. Ook flexibele beloningsregelingen dienen uiteraard op een transparante wijze te worden toegepast.

### *Meersporenaanpak*

In meer algemene termen meent de SER dat diverse beleidsintensivering het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt moeten vergroten. De raad denkt daarbij vooral aan:

- een modernisering van het reïntegratiebeleid, waardoor de reïntegratie van kansarme groepen kan worden verbeterd (zie paragraaf 3.4);
- een beter functionerende arbeidsmarkt door terugdringing van de armoedeval (zie hoofdstuk 4);

26 Verklaring van de Stichting van de Arbeid ten behoeve van het arbeidsvoorwaardenoverleg 2000/2001, publicatienr. 9/99, Den Haag 1999.

27 Stichting van de Arbeid, 'Er is meer nodig'. Aanbevelingen voor het arbeidsvoorwaardenoverleg 2001, publicatienr. 01/01, Den Haag 2001, inz. pp. 5 en 7.

- extra inspanningen voor betere inpassing van arbeidsgehandicapten in het arbeidsproces<sup>28</sup>. Alleen dan is een effectieve terugdringing van inactiviteit van mensen met een arbeidsbeperking mogelijk.
- meer aandacht voor het combineren van werk, zorg en scholing door serieus werk te maken van een levensloopbewust beleid<sup>29</sup>;
- een adequate uitvoering van het doelgroepenbeleid gericht op participatiebevordering van vrouwen<sup>30</sup>, etnische minderheden<sup>31</sup> en oudere werknemers om een extra groei van het arbeidsaanbod te genereren. De arbeidsparticipatie van oudere werknemers staat in paragraaf 3.3.3 centraal.

#### *Knelpunten in de personeelsvoorziening*

Ondanks de afnemende krapte op de arbeidsmarkt zullen er specifieke knelpunten blijven bestaan, zo werd eerder onder meer op basis van de ROA-ramingen geconstateerd. Een deel van de knelpunten kan op termijn wellicht via het onderwijssysteem worden ondervangen, bijvoorbeeld door specifieke opleidingen (verpleegkundigen, leraren, technici) financieel aantrekkelijker te maken via lagere collegegelden, meer beleidsruimte aan scholen en optimalisatie van de professionaliteit van onderwijspersoneel (vergelijk par. 6.4)<sup>32</sup>.

Op de korte termijn zouden werkgevers hun wervingsgedrag kunnen aanpassen. Recent onderzoek wijst uit dat werkgevers de eigen personeelsknelpunten met name via intensiever werven en betere arbeidsvoorwaarden (hogere lonen, meer prestatiebeloning, meer aandacht voor kinderopvangregelingen) proberen op te lossen<sup>33</sup>. Er zijn voor arbeidsorganisaties diverse wegen om hun personeelsvoorziening in de veranderende arbeidsmarktomstandigheden op peil te houden (zie kader). Ook kunnen brancheorganisaties, eventueel samen met overheden, hierbij behulpzaam zijn, bijvoorbeeld via convenanten. Een goed voorbeeld hiervan is het mkb-convenant etnische minderheden. De betrokkenheid van een brancheorganisatie is vooral voor kleinere ondernemingen van belang. Mkb-bedrijven kunnen soms ook onderling samenwerken, bijvoorbeeld door de kosten van een P&O-functionaris te delen<sup>34</sup>. Bij de opkomst van diverse vormen van verlof leidt ten slotte de vervan-

28 Zie: SER-advies *Werken aan arbeidsgeschiktheid*, publicatienr. 05/02, Den Haag 2002.

29 Zoals in par. 3.1 is opgemerkt zal de SER over dit onderwerp in de loop van 2002 adviseren.

30 Voor de SER-opvattingen over de participatiebevordering van vrouwen: SER-advies *Meerjarennota Emancipatiebeleid*, publicatienr. 00/09, Den Haag 2000.

31 Voor de SER-opvattingen over de participatiebevordering van etnische minderheden: SER-advies, *Kansen geven, kansen nemen; bevordering arbeidsdeelname etnische minderheden*, publicatienr. 00/03, Den Haag 2000.

32 Zie: *Agenda 2006: inzet sociale partners onderwijs*.

33 P. van Winden en P.J. van Nes, *Krapte op de arbeidsmarkt; werkgeversreacties*, NEI in opdracht van de OSA, Tilburg 2001.

34 Zie voor mogelijkheden van samenwerking: MKB-Nederland, *Vernieuwend ondernemen in de 21e eeuw*, Discussienota, Delft 2001.

gingsvraag tot een serieus knelpunt, in het bijzonder voor mkb-bedrijven. Hiervoor zijn bij een aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt geen eenvoudige oplossingen voorhanden. Deze spanning moet op microniveau worden opgelost. Naarmate het beter lukt het arbeidsaanbod te verruimen, zal het mogelijk blijken aan de vervangingsvraag tegemoet te komen.

---

### **Personeelsvoorziening: uitdagingen voor arbeidsorganisaties**

Uit het laatste CSED-rapport komen de volgende uitdagingen voor de arbeidsorganisatie naar voren:

- *Kwaliteitsverbetering van de werkgelegenheid.* Vooral de sectoren die als minder aantrekkelijk worden gezien, zullen het moeilijk krijgen voldoende en gekwalificeerd personeel aan te trekken als zij niet een kwaliteitsslag kunnen maken. Dat geldt zeker ook voor (semi)publieke sectoren.
- *Inpassing van arbeidskrachten met een zwakke arbeidsmarktpositie.* Door de toenemende krapte op de arbeidsmarkt zullen bedrijven hun wervingsbeleid sterker moeten richten op de resterende arbeidsreserve: vrouwen, arbeidsgehandicapten, allochtonen, ouderen.
- *Carrière mogelijkheden voor herintreders.* Het is in het belang van zowel de betrokken herintreders (zowel loopbaanonderbrekers als werklozen en arbeidsgehandicapten) als arbeidsorganisaties om de potenties van deze categorie beter te benutten.
- *Carrièrewisselingen van oudere werknemers.* Arbeidsorganisaties moeten meer ruimte bieden voor functie- en baanwisselingen van oudere werknemers. De institutionele randvoorwaarden moeten hier ook op worden toegesneden.
- *Vervanging van personeel met kort- of langdurig verlof.* Zeker in een krappere arbeidsmarkt kan dit een serieuze bottle neck voor de continuïteit van de onderneming vormen, in het bijzonder voor kleinere bedrijven.
- *Flexibele werk- en beloningsvormen.* Een grotere flexibiliteit richt zich op diverse aspecten, waaronder die van werktijden, arbeidsduur en – in steeds meer gevallen ook – werkplek (telewerken). Daarnaast worden vormen van output- of prestatiebeloning steeds gangbaarder. Het is zaak een evenwicht te bereiken tussen flexibele beloningsvormen (zoals prestatiebeloning) enerzijds en een aanvaardbare werkdruk anderzijds.

Bron: CSED, *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*, SER, Den Haag 2001, inz. pp. 79 en 80.

---

Verder is er de mogelijkheid om langs de weg van een grotere internationale arbeidsmobiliteit onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt te redresseren. In zijn advies over *Arbeidsmobiliteit in de EU* heeft de raad geadviseerd de belemmeringen voor internationale arbeidsmobiliteit zoveel mogelijk op te ruimen<sup>35</sup>. Hij is van mening dat een grotere mobiliteit van arbeid bijdraagt aan een betere werking van de arbeidsmarkt en daarmee aan een betere concurrentiepositie voor het Nederlandse en Europese bedrijfsleven. In een recenter

---

35 SER-advies, *Arbeidsmobiliteit in de EU*, publicatienr. 01/04, Den Haag 2001.

advies voegt de raad daaraan toe dat het voor de ontwikkeling van de kennis-economie noodzakelijk kan zijn werknemers van buiten de EU te werven<sup>36</sup>. Hiervoor zijn snellere en duidelijkere procedures nodig<sup>37</sup>.

Tot slot vraagt de SER aandacht voor een goed landelijk dekkend arbeidsmarkt-informatiesysteem. Op dit moment worden versnipperd regionale initiatieven ontplooid om tot arbeidsmarkt-informatiesystemen te komen ter verkrijging van inzicht in de ontwikkelingen op regionale arbeidsmarkten. Aangezien samenhang ontbreekt dreigt het risico dat dit landelijk gezien tot een versnipperd geheel leidt waarin ieder zijn eigen definities hanteert zodat de gegevens niet uitwisselbaar en optelbaar zijn.

### 3.3.3 Arbeidsparticipatie oudere werknemers

Tegen de achtergrond van de doelstelling dat in 2010 de helft van de 55-64-jarigen in Nederland betaalde arbeid moet verrichten, vraagt het kabinet in de adviesaanvraag expliciete aandacht voor mogelijkheden om te bevorderen dat oudere werknemers langer doorwerken. Het belang hiervan is groot, vooral in het licht van de komende vergrijzing. Indien ouderen langer doorwerken dragen zij bij aan het productief vermogen van de Nederlandse economie en leveren zij via belasting- en premiebetaling een bijdrage aan het financiële draagvlak van de collectieve sector. Tevens leidt langer doorwerken tot een geringer beslag op publiek gefinancierde routes naar vervroegde uit-treding<sup>38</sup>.

In paragraaf 3.2 werd geconstateerd dat de arbeidsparticipatie van 55-64-jarigen de afgelopen jaren flink is gestegen. Toch ligt de participatiegraad nog op een laag niveau; hiervoor zijn diverse oorzaken aan te geven (zie kader).

---

#### Oorzaken lage arbeidsparticipatie van 55-64-jarigen

De huidige lage arbeidsdeelname van ouderen is in belangrijke mate het gevolg van bewust gevoerd en institutioneel ingebed beleid. In reactie op de groeiende werkloosheid in de jaren ze-

ventig en tachtig zijn de mogelijkheden voor oudere werknemers om vervroegd uit te treden verruimd. Veel werknemers hebben het arbeidsproces vroegtijdig kunnen verlaten via VUT-regelingen. Maar ook de WAO en de WW hebben gefungeerd als uit-tredingsroute. De WAO vooral door een ruimhartig toelatings-

---

36 SER-advies, *EU en vergrijzing*, publicatienr 02/02, Den Haag 2002, p. 79.

37 Het kabinet heeft in dit verband aangegeven het advies van de Interdepartementale Werkgroep Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV), die voorstelt de toelatingsprocedure voor de zogeheten kenniswerkers te stroomlijnen, te vereenvoudigen en te versnellen, nader uit te werken. Zie: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Kabinet wil toelatingsprocedure voor kenniswerkers versnellen*, persbericht, 1 mei 2002.

38 Zie bijvoorbeeld: SER-advies *EU en vergrijzing*, publicatienr, 02/02, Den Haag 2002.

en uitkeringsbeleid en de WW onder meer door toepassing van de ouderenrichtlijn waardoor oudere werknemers bij voorrang konden worden ontslagen. Naast het bestaan van uitredingsroutes blijken ook individuele omstandigheden (met name de gezondheidssituatie en de huishoudensituatie), en ten dele ook werkgerelateerde factoren, een belangrijke rol te spelen bij vervroegde uittreding. Verder zijn te noemen de ne-

gatieve beeldvorming ten aanzien van oudere werknemers en de invloed van de calculerende werkgever voor wie de gemiddeld gezien hogere kosten van lonen, pensioenen en andere arbeidsvoorwaardelijke regelingen van oudere werknemers een factor van betekenis kunnen zijn.

Bron: SER-advies, *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*, publicatienr. 99/18, Den Haag 1999.

Over het beleid om de participatie van ouderen te bevorderen heeft de SER in 1999 het advies *Bevordering arbeidsdeelname ouderen* uitgebracht<sup>39</sup>. In zijn aanbevelingen onderscheidde de raad twee hoofdsporen. Ten eerste gaat het om de voortzetting en waar nodig verdere ontwikkeling van een adequaat leeftijdsbewust personeelsbeleid binnen ondernemingen. Ten tweede gaat het om verbetering van de incentivestructuur van arbeidsvoorwaardelijke en uittredingsregelingen.

De afgelopen jaren hebben kabinet en sociale partners diverse acties ondernomen in het kader van een activerend ouderenbeleid<sup>40</sup>. Zo werken overheid en sociale partners aan een leeftijdsbewust personeelsbeleid. Om ook op hogere leeftijd volwaardig op de arbeidsmarkt te kunnen blijven functioneren is het van groot belang dat er voldoende in de *employability* van werknemers wordt geïnvesteerd; ouderen behoeven hierbij extra aandacht. Verder wil het kabinet het voor werkgevers financieel aantrekkelijker maken om ouderen in dienst te nemen door een korting te geven op de WAO-premie voor oudere werknemers. Om het ontslaan van oudere werknemers te ontmoedigen, worden werkgevers door aanpassing van de WW meer geconfronteerd met de kosten van ontslag<sup>41</sup>. Om ouderen te stimuleren betaalde arbeid te blijven verrichten, is in 2002 een aanvullende arbeidskorting voor ouderen ingevoerd, in aanvulling op de 'gewone' arbeidskorting.

Het kabinet overweegt de vrijstelling van de sollicitatieplicht van de oudere werkloze uitkeringsgerechtigde (57,5 jaar en ouder) af te schaffen. Binnenkort neemt het hierover een beslissing. Dit gebeurt tegen de achtergrond dat bijna een kwart van de personen met een WW-uitkering, nu is ontheven van

39 SER-advies, *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*, publicatienr. 99/18, Den Haag 1999.

40 Zie: *Sociale Nota 2002*, pp. 37 en 38.

41 Vergelijk het Wetsvoorstel Werkgeversbijdrage Werkloosheidslasten dat inhoudt dat werkgevers hogere premies betalen als een oudere werknemers ontslagen wordt, ook al gebeurt dit om strikt economische redenen. Een dergelijke bepaling maakt het voor ondernemers financieel risicovoller om een oudere werknemer in dienst te nemen.

de sollicitatieplicht omdat zij ouder zijn dan 57,5 jaar. Door de verbeterde arbeidsmarktsituatie is de kans op werkherhervatting voor alle werknemers, ook die van oudere werknemers, de afgelopen jaren toegenomen (zie paragraaf 3.2). Eerder heeft de SER in zijn advies *Bevordering arbeidsdeelname ouderen* zijn opvattingen over de sollicitatieplicht van ouderen geformuleerd (zie kader).

---

### **Sollicitatieplicht voor oudere werkloze uitkeringsgerechtigden**

In het advies *Bevordering arbeidsdeelname ouderen* heeft de SER gereageerd op de door het kabinet naar voren gebrachte mogelijkheid de sollicitatieplicht voor mensen ouder dan 57,5 jaar gefaseerd in te voeren, namelijk naar de mate dat het leeftijdsbewust personeelsbeleid meer succesvol is en oudere werkzoekenden een reële kans maken op de arbeidsmarkt\*. Eerder had het kabinet al besloten tot de herinvoering van de verplichting passend werk te aanvaarden voor mensen van 57,5 jaar (de inschrijvingsplicht. Deze geldt voor personen die na 1 mei 1999 de leeftijd van 57,5 jaar bereiken)\*\*.

Herinvoering van de sollicitatieplicht onder de door het kabinet genoemde condities is volgens de raad een logisch vervolg op een succesvol gebleken arbeidsmarktbeleid gericht op de reïntegratie van oudere werknemers. De raad staat een gefaseerde invoering voor ogen waarbij de leeftijd waarboven geen sollicitatieplicht bestaat opschuift, met als effect dat voor nieuwe werkloosheidsgevallen (waarvoor dan ook de sluiten-

de aanpak geldt) de sollicitatieplicht herleeft. Naar zijn mening dient het kabinet daarbij aannemelijk te maken dat oudere werkzoekenden op de arbeidsmarkt een reële kans hebben om een passende baan te vinden.

In zijn reactie op dit advies laat het kabinet weten dat het voornemens is de sollicitatieplicht voor 57,5- tot 65-jarigen met ingang van 1 juli 2002 opnieuw in te voeren voor de dan nieuwe werklozen. De besluitvorming is onder meer afhankelijk van de resultaten van het onderzoek naar de kansen van werklozen op de arbeidsmarkt in de groep 57,5 tot 65 jaar. De Tweede Kamer zal over de uitkomsten van dit onderzoek in het eerste kwartaal van 2002 worden geïnformeerd waarna definitieve besluitvorming kan plaatsvinden.\*\*\*

\*SER-advies *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*, op.cit., p. 101 e.v.

\*\*Wijziging regeling tot vrijstelling van verplichtingen Abw, IOAW, IOAZ, *Staatscourant* nr. 40, vrijdag 26 februari 1999.

\*\*\**Kabinetsstandpunt Bevordering arbeidsdeelname oudere werknemers*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 046 nr. 1 (par. 4.5, sollicitatieplicht).

---

De SER stelt zich op het standpunt dat er in het arbeidsmarktbeleid in principe geen onderscheid naar leeftijd gemaakt moet worden. Voor de langere termijn zou dat het uitgangspunt moeten zijn. Voorwaarde is wel dat de arbeidsmarktkansen van ouderen reëel zijn. De raad meent dat een besluit over de ontheffing van de sollicitatieplicht van oudere werklozen mede moet worden gebaseerd op de resultaten van het kabinetsonderzoek naar de

arbeidsmarktkansen van oudere werknemers. Ook wegen de bevindingen mee van onderzoek van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) en het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LISV), waaruit blijkt dat ook voor oudere werknemers geldt dat solliciteren een positieve invloed heeft op de werkherleving<sup>42</sup>. De SER staat in beginsel positief tegenover de denklijn van de RWI, die nieuwe werklozen van 57,5 jaar en ouder niet onmiddellijk na instroom in de uitkering wil ontheffen van de sollicitatieplicht (zie kader).

---

### **De RWI over ontheffing van de sollicitatieplicht bij 57,5 jaar en ouder**

De Raad voor Werk en Inkomen heeft onlangs het eerste beleidskader met voorstellen op het brede terrein van werk en inkomen vastgesteld. De RWI gaat onder meer in op ontheffing van de sollicitatieplicht bij 57,5 jaar en ouder. Mede afhankelijk van de uitkomsten van het (spoedig te publiceren) onderzoek van het kabinet naar de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers en de manier waarop de uitvoeringsinstanties invulling hebben gegeven aan het beleid (inschrijfplicht en acceptatieplicht) voor werkzoekenden van 57,5 jaar en ouder, zijn volgens de RWI verschillende opties denkbaar:

- de categorale ontheffing van de sollicitatieplicht voor 57,5-plussers blijft gehandhaafd;
- de categorale ontheffing van de sollicitatieplicht voor 57,5-plussers komt geheel te vervallen;
- een tussenvariant.

Een volgens de RWI realistische tussenvariant zou een tijdelijke sollicitatieplicht na instroom in de uitkering kunnen zijn. Dus op een moment dat er nog sprake is van recente werkervaring. De sollicitatieplicht vergroot de kans op

werkherleving dan daadwerkelijk. De cliënt wordt dan niet meer – zoals nu nog het geval is – onmiddellijk na instroom in de WW permanent ontheven van de plicht om naar werk te zoeken, maar pas na enige tijd. Bij de invulling van zo'n tijdelijke sollicitatieplicht kan ook rekening worden gehouden met individuele omstandigheden. Zo ligt het voor de hand om met een 64-jarige minder zware afspraken te maken dan met een 58-jarige.

Zoals al is toegelicht, gaat het hierbij niet om een bureaucratische invulling van de sollicitatieplicht (een administratieve controle of cliënt X zijn sollicitatiebriefjes iedere maand inlevert), maar om concrete werkafspraken met de individuele cliënt. Kort gezegd: maatwerk gericht op werkherleving. De RWI is van mening dat na ommekeer van het onderzoek naar de arbeidsmarktkansen van oudere werknemers een dergelijke tussenvariant aan de orde kan zijn als het kabinet eerst via bestuurlijke afspraken waarborgt dat de Centra voor Werk en Inkomen deze oudere werknemers ook daadwerkelijk – ongeacht hun fasering – actief ondersteunen bij het vinden van werk.

Bron: Raad voor Werk en Inkomen, *Beleidskader werk en Inkomen 2002*, Den Haag 2002.

---

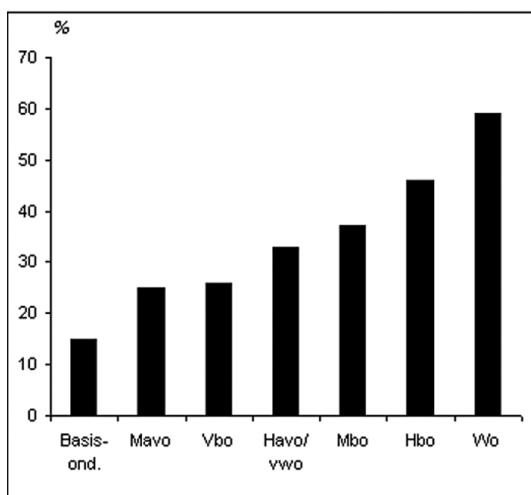
<sup>42</sup> RWI, *Beleidskader Werk en Inkomen 2002*, Den Haag 2002; LISV, *Werkherlevingskansen oudere werklozen*, Amsterdam 2001.



Zeer grote betekenis voor het bereiken van een hogere arbeidsparticipatie van oudere werknemers hecht de SER aan het omzetten van VUT-regelingen in flexibele vormen van pensionering. In toenemende mate worden in CAO's VUT-regelingen (gefaseerd) vervangen door flexpensioenregelingen (regelingen die geïntegreerd zijn met het aanvullende ouderdomspensioen) en pre-pensioenregelingen. Afspraken over deze omzetting gelden inmiddels voor ruim 70 procent van de werknemers die onder een CAO vallen. Door de introductie van het pre- en het flexpensioen zou volgens bepaalde berekeningen de arbeidsdeelname van ouderen tussen de 55 en 65 jaar in de komende jaren zelfs met ruim tien procentpunt kunnen toenemen<sup>43</sup>.

Ondanks de genoemde beleidsintensivering van de afgelopen jaren blijft het hoogst onzeker of de participatiedoelstelling van 50 procent in 2010 gerealiseerd kan worden. Naast de effecten van het recente stimuleringsbeleid zijn er volgens de SER in ieder geval twee autonome ontwikkelingen die tot een stijging van de uittredingsleeftijd zullen leiden. De eerste is het *stijgende opleidingsniveau* van de toekomstige generatie ouderen. De arbeidsdeelname is in zeer sterke mate positief gerelateerd aan het opleidingsniveau (zie figuur 3.1). Een positief effect op de uittredingsleeftijd in de loop van dit decennium ligt daardoor – *ceteris paribus* – voor de hand.

Figuur 3.1 – Arbeidsdeelname van 55-64-jarigen naar onderwijsniveau, 1999 (in procenten)



Bron: CBS, Ouderen blijven langer werken, Webmagazine, [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).

<sup>43</sup> Zie: J.H.M. Nelissen, *Bevordering arbeidsparticipatie ouderen*, CentER Applied Research, onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Doetinchem 2001.

De tweede autonome ontwikkeling heeft betrekking op het *uittredingsmoment van vrouwen*. De huidige generatie vrouwen van 55 jaar en ouder wordt nog gekenmerkt door een relatief geringe arbeidsdeelname. Het gangbare patroon van veel vrouwen die geboren zijn tussen 1931 en 1950 was: arbeidsdeelname tot aan het huwelijk en/of de geboorte van het eerste kind en eventueel terugkeer op de arbeidsmarkt – overwegend in een deeltijdbaan – wanneer de gezinsomstandigheden dit toestaan<sup>44</sup>. Voor de jongere generatie vrouwen – vanaf het geboortjaar 1950 – is het arbeidsmarktgedrag echter heel anders. Voor hen is een min of meer onafgebroken arbeidsdeelname relatief veel voorkomend, zij het dat ook voor hen in hoge mate geldt dat na de geboorte van het eerste kind overwegend in deeltijd wordt gewerkt.

Mocht de huidige positieve ontwikkeling in de arbeidsparticipatie van ouderen zich niet voortzetten, dan meent de SER dat in de volgende kabinetsperiode verdergaande opties in beeld komen. In dat geval kan worden overwogen de financiële prikkels om langer door te werken nog verder te versterken. Tot slot kan een evenwichtiger verdeling van werk over de levensloop via een levensloopbewust beleid op termijn een belangrijke impuls betekenen voor de arbeidsparticipatie van ouderen. De SER komt hier binnenkort op terug in zijn advies over dit onderwerp.

### **3.4 Modernisering van het reïntegratiebeleid**

#### **3.4.1 Huidig reïntegratiebeleid voldoet niet meer**

*Verandering van de arbeidsmarktsituatie...*

Het arbeidsmarktbeleid is in de loop van de jaren negentig zeer aanzienlijk uitgebreid en geïntensiveerd. Dat gebeurde vanuit een situatie van een hoog werkloosheidsvolume, een sterke arbeidsaanbodgroei en een gematigde werkgelegenheidstoename. De met het arbeidsmarktbeleid gemoeide middelen beliepen in 2001 bijna het drievoudige van de gelden die in 1990 waren uitgetrokken en bijna het dubbele van de bedragen die rond 1994 nog werden ingezet. Bij elkaar werd in 2001 een bedrag van ruim 5 miljard euro voor het arbeidsmarktbeleid plus een bedrag van meer dan 900 miljoen euro aan fiscale tegemoetkomingen gereserveerd. Hiervan is ruim 1,8 miljard euro bestemd voor de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW).

De verhoudingen op de arbeidsmarkt zijn sinds de jaren negentig aanzienlijk veranderd. De dalende groei van het arbeidsaanbod, onder meer als gevolg van ontgroening en vergrijzing, leidt tot een verkrapping op de arbeidsmarkt. Aangezien de werkloosheid zich de afgelopen jaren onder het even-

<sup>44</sup> Zie: A.C. Liefboer en P.A. Dijkstra, *Levenslopen in verandering, een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970*, WRR Voorstudie V107, Den Haag 2000.

wichtsniveau bevond, is het niettemin waarschijnlijk dat de werkloosheid in de komende jaren iets zal oplopen (zie paragraaf 3.2). Verder is sprake van een mismatch tussen vraag en aanbod, hetgeen terug is te zien in de omvang van de moeilijk vervulbare vacatures.

De conclusie moet dan ook zijn dat de arbeidsmarktsituatie voor de komende kabinetsperiode indiceert dat arbeidsmarktbeleid noodzakelijk blijft, maar dat dit beleid wel op de sterk veranderende omstandigheden moet inspelen.

*... en de recente institutionele veranderingen...*

Ook het denken over de vormgeving van het reïntegratiebeleid en over de verantwoordelijkheden die daarbij passen is voortgeschreden. Er is meer aandacht gekomen voor (re)activering, concurrentie en marktwerking in de uitvoering en samenwerking tussen het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), gemeenten en de Centra voor Werk en Inkomen (CWI). Daarnaast is ook de aandacht voor de cliënt versterkt.

Met ingang van 2002 is de uitvoeringsstructuur van werk en inkomen veranderd<sup>45</sup>. In de nieuwe opzet is de inning van premies voor werknemersverzekeringen, claimbeoordeling en het verstekken van uitkeringen een publieke taak (UWV). De activiteiten die samenhangen met het voorkomen van uitval uit het arbeidsproces en het daadwerkelijk weer toeleiden naar het arbeidsproces worden aan de private markt overgelaten. Op die markt zullen de publieke opdrachtgevers (UWV, gemeenten) door middel van contracten reïntegratieactiviteiten uitbesteden aan private bedrijven. De CWI-kantoren met de één-loket-gedachte blijven een rol spelen in deze nieuwe opzet.

*...vragen om modernisering van het reïntegratiebeleid*

Tegen de achtergrond van deze ingrijpend gewijzigde omstandigheden is de SER van mening dat de vormgeving van het huidige reïntegratiebeleid niet meer past bij de omstandigheden die zich inmiddels voordoen, respectievelijk bij de opgaven die zich nu aandienen<sup>46</sup>.

In het reïntegratiebeleid dient de nadruk te liggen op activering, bemiddeling en het investeren in mensen. Reïntegratiebedrijven hebben een belangrijke rol bij het ondersteunen van werkzoekenden bij de terugkeer naar de arbeidsmarkt. Zij maken daarbij gebruik van een ondersteunend instrumentarium, waaronder bijvoorbeeld de afdrachtkortingen. Daarnaast blijft gemeentelijk arbeidsmarktbeleid noodzakelijk voor een deel van de (langdurig)

---

45 Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, *Staatsblad* 2001 nr. 624.

46 Zie voor een uitgebreide analyse: Ministerie van SZW, *Aan de slag: Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid*, Den Haag 2001. De SER heeft zich bij zijn aanbevelingen in deze paragraaf voor een belangrijk deel laten inspireren door dit interdepartementaal beleidsonderzoek.

werklozen. In dit kader komt de rol van gesubsidieerde arbeid ook aan de orde.

*Huidige vormgeving afdrachtvermindering onvoldoende afgestemd op doel(groep)*  
Belangrijke afdrachtverminderingen in het kader van arbeidsmarktbeleid zijn de Afdrachtvermindering langdurig werklozen (VLW) en de Afdrachtvermindering lage lonen (SPAK)<sup>47</sup>.

In de praktijk werkt de VLW vooral als medefinancieringsbron van gesubsidieerde arbeid: in 1999 werkte circa 88 procent van de VLW-gerechtigden in een regeling voor gesubsidieerde arbeid<sup>48</sup>. Door deze verwevenheid met andere afdrachtkortingen en subsidies binnen een veelheid van regelingen wordt het zicht op de doelmatigheid van de afzonderlijke instrumenten en daarmee de transparantie van het beleid beperkt. Het CPB komt in tentatieve berekeningen op een gemiddeld nettowerkgelegenheidseffect van twee procent van het aantal personen dat onder VLW een baan vindt, bij een ex ante verhoging van het VLW-budget met 0,25 procent van het bbp<sup>49</sup>.

Het bereik van de SPAK is groot (zie tabel 3.5). Van het SPAK-budget wordt een kleine 20 procent aangewend als medefinancieringsbron voor gesubsidieerde arbeid<sup>50</sup>. De SPAK bereikt circa 92 procent van het aantal werknemers met een uurloon beneden de 115 procent van het wettelijk minimumloon.

Uit onderzoek van het *werknemersprofiel* van de SPAK-ontvangers blijkt dat deze afdrachtvermindering relatief vaak wordt toegepast op in deeltijd werkende vrouwen, op werknemers die niet ouder zijn dan 23 jaar en op werknemers met veelal een laag onderwijsniveau (lager onderwijs, mavo). Vaak hebben ze een dienstverlenende of verzorgende functie<sup>51</sup>.

Het *budgettaire beslag* van de SPAK slaat daarentegen vooral neer bij volwassenen, vanwege het grotere SPAK-bedrag in vergelijking met jongeren (zie tabel 3.5).

Uit tabel 3.5 blijkt ook dat op bijna 60 procent van het aantal SPAK'ers in oktober 1998 door dezelfde werkgever ook in oktober 1999 de SPAK is toegepast; 30 procent van het aantal SPAK'ers is een jaar later niet meer in dienst van het bedrijf, maar een deel van deze groep vindt een andere werkgever die de SPAK kan toepassen<sup>52</sup>.

Doordat de SPAK ook van toepassing is op reeds bestaande banen, is het nettowerkgelegenheidseffect volgens tentatieve schattingen relatief bescheiden.

47 Voor een omschrijving van deze regelingen: zie bijlage 5.

48 SZW/Arbeidsinspectie, *Arbeidsvoorwaardenontwikkelingen in 1999*, Doetinchem 2001, p. 45.

49 Zie: Graafland, J.J., R.A. de Mooij, A.G.H. Nibbelink en A. Nieuwenhuis, *MIMICing tax policies and the labour market*, Elsevier 2001, p. 239.

50 Ministerie van SZW, *Aan de slag*, Den Haag 2001, op.cit., p. 31.

51 SZW/Arbeidsinspectie, *Arbeidsvoorwaardenontwikkelingen in 1999*, op.cit., pp. 37, 38, 103 en 104.

52 Ibid, p. 41.

Tabel 3.5 – Samenstelling SPAK en verdeling SPAK-bedrag (in euro's), 1999

	SPAK	Allocatie SPAK-bedrag
<b>Bereik</b>		
Aantal SPAK'ers	880.000	817 mln
% alle werknemers	14%	
<b>SPAK-blijvers*</b>	60%	
<b>Geslacht</b>		
Vrouw	60%	50%
Man	40%	50%
<b>Leeftijdsklasse</b>		
t/m 22 jaar: jongerenSPAK	43%	7%
Ouder dan 22	57%	93%
– wv ouder dan 50	7%	11%
<b>Omvang dienstbetrekking</b>		
t/m 24 uur	55%	28%
> 24 uur	45%	72%
<b>Hoogstbehaalde opleiding</b>		
Basisonderwijs	13%	
Voortgezet algemeen onderwijs	17%	
Lager beroepsonderwijs	25%	
Middelbaar algemeen onderwijs	4%	
Middelbaar beroepsonderwijs	3%	
Hoger beroepsonderwijs	1%	
Wetenschappelijk onderwijs	0%	
Onbepaald	37%	

\*Aantal SPAK'ers in oktober 1998 waarvoor door dezelfde werkgever ook in oktober 1999 de SPAK is toegepast.

Bronnen: Deelrapportage Arbeidsmarkt en armoedeval, p. 48 en SZW/Arbeidsinspectie, Arbeidsvoorwaardenontwikkelingen in 1999, op.cit., pp. 41, 42 en 103.

Volgens het NEI ligt het nettowerkgelegenheidseffect tussen de vijf en zes procent<sup>53</sup>.

De conclusie die de SER hieruit trekt is dat de huidige vormgeving van de SPAK niet effectief en doelmatig (genoeg) is als instrument voor een (tijdelijke) overbrugging van de productiviteitsval. Hij stelt daarom voor om de SPAK-systematiek dynamischer vorm te geven, waardoor deze doelmatiger wordt en sterker gericht op doorstroming.

53 NEI, *Werkgelegenheidseffecten van de SPAK en de V LW*, Rotterdam 1999.

*Modernisering van gesubsidieerde arbeid is nodig*

Het Nederlandse arbeidsmarktbeleid heeft in het recente verleden sterk ingezet op het creëren van extra werkgelegenheid via loonkostensubsidies (SPAK en VLW) en niet-reguliere gesubsidieerde arbeid (I/D en WIW) aan de onderkant van de arbeidsmarkt<sup>54</sup>. De praktijk leert dat de effectiviteit en doelmatigheid van gesubsidieerde arbeid te wensen overlaat<sup>55</sup>. Het huidige instrumentarium bevat een zekere overlap: het onderscheid tussen de verschillende regelingen is niet altijd even scherp en er ontstaan veelal volgtijdelijke trajecten van ondersteuning en gesubsidieerde arbeid, zonder een duidelijke stimulans voor doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt. In de praktijk vertaalt dit zich in een zeer lage uitstroom. De geschatte uitstroom (als percentage van de gemiddelde bezetting) uit de WIW-dienstbetrekkingen<sup>56</sup> en I/D-banen is respectievelijk 19 en 6 procent<sup>57</sup>.

**3.4.2 Naar een nieuwe structuur voor reïntegratiebeleid***Uitgangspunten*

Het uitgangspunt van de SER is te komen tot een betere en intensievere begeleiding van werkzoekenden en een sluitende keten met als elementen arbeidstoeleiding, scholing mede met het gebruik maken van leer-werktrajecten, activering en handhaving. Daarbij past ook een adequate uitvoering van het controle- en sanctiebeleid. Onvoldoende controle op de rechtmatigheid van uitkeringen in het kader van de sociale zekerheid doet afbreuk aan het draagvlak voor het Nederlandse socialezekerheidsstelsel.

De SER constateert dat het tot nog toe gevoerde beleid op deze terreinen te wensen over laat. De voorstellen van de SER zijn gericht op verbetering hiervan.

*Kernelementen van de voorgestelde structuur*

De nieuwe aanpak die de SER voorstaat behelst enerzijds meer accent op tijdelijke in plaats van permanente ondersteuning en anderzijds het aanbieden van mogelijkheden en kansen voor (potentiële) werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt om zich aan te bieden voor een reguliere (niet-gesubsidieerde) arbeidsplaats. De SER heeft eerder opgemerkt dat de inzet van gesubsidieerde arbeid zo klein mogelijk moet worden gehouden en vooral op doorstroming naar reguliere arbeid moet zijn gericht<sup>58</sup>. Gezien de hui-

54 Voor een omschrijving van de verschillende regelingen: zie bijlage.

55 Zie: Ministerie van SZW, *Aan de slag; Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid*, Den Haag 2001.

56 De gemeten uitstroom van WIW-diensbetrekkingen is inclusief doorstroom naar ander gesubsidieerd werk. Uit enquêteresultaten blijkt dat ongeveer 25% van de WIW'ers doorstroomt naar ander gesubsidieerd werk (vnl. I/D-banen)

57 Ministerie van SZW, *Aan de slag*, op.cit., p. 39.

58 SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, op.cit., p. 143.

dige omvang van de gesubsidieerde arbeidsplaatsen en de beperkte doorstroming, wordt op dit moment onvoldoende aan dit streven voldaan.

Daarom beveelt hij een andere systematiek aan met betrekking tot het activerende arbeidsmarktbeleid. Bemiddeling (reïntegratie) van werkzoekenden en doorstroming staan hierbij centraal. Daarbij moet ook nadrukkelijk aandacht zijn voor scholing, het ontwikkelen en benutten van *human capital*. Ten aanzien van de afdrachtkortingen dan wel loonkostensubsidies wordt aanbevolen deze dynamischer vorm te geven.

Het voorstel van de SER omvat drie elementen, waarbij het accent nadrukkelijk ligt op activering, bemiddeling en het investeren in mensen; reïntegratie heeft de prioriteit. Met de voorgestelde wijzigingen ziet het reïntegratietraject er als volgt uit:

1. Werkzoekenden melden zich bij het CWI, dat indien mogelijk zorgdraagt voor een directe bemiddeling naar werk.
2. Als bemiddeling via het CWI niet lukt, vindt een overdracht plaats naar de gemeenten of de UWV. De gemeente of UWV plaatst de cliënt in een reïntegratietraject op basis van het contract dat zij gesloten heeft met een reïntegratiebedrijf. Dit bedrijf draagt zorg voor de bemiddeling naar werk en het maakt daarbij gebruik van de beschikbare instrumenten waaronder duale trajecten (zie hierna), loonkostensubsidies, afdrachtverminderingen en dergelijke.
3. Indien het reïntegratiebedrijf er niet in slaagt om de betrokkene aan een betaalde baan te helpen kan het zijn reïntegratieopdracht voor deze cliënt beargumenteerd teruggeven aan de gemeente. De gemeente zal, mede aan de hand van de rapportage (argumentatie) van het reïntegratiebedrijf, zelf bepalen welk instrument vervolgens wordt ingezet voor de reïntegratie van deze werkloze. Gemeenten hebben een eigen autonomie ten aanzien van het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid en hebben zodoende een scala van instrumenten ter beschikking, waarbij de noodzakelijk geachte persoonlijke benadering vorm kan krijgen via de introductie van *case management*. Daarbij moet het in laatste instantie – na het doorlopen van het gehele reïntegratietraject – mogelijk zijn dat gemeenten geregulariseerde arbeidsplaatsen kunnen reserveren (en oormerken) voor langdurig werklozen<sup>59</sup>. Deze functies kunnen echter ook breder op de arbeidsmarkt worden opgesteld.

In bijzondere gevallen kan een persoon op grond van in de persoon gelegen factoren, via een onafhankelijke indicatiecommissie (gepositioneerd bij het CWI), toegang krijgen tot de Sociale Werkvoorziening ('kopje op de SW').

---

59 Zie: Raad voor Werk en Inkomen, *Beleidskader Werk en Inkomen 2002*, Den Haag 2002, p. 114.

Deze nieuwe systematiek van reïntegratie(trajecten) komt in de plaats van de huidige systematiek, in het bijzonder de huidige I/D- en WIW-regeling. Alleen dat deel van de huidige gesubsidieerde arbeidsplaatsen dat aan een gewenste maatschappelijke behoefte voldoet, zal geregulariseerd moeten worden.

*Investeren in human capital door duale trajecten*

Wat de reïntegratie betreft is het uitgangspunt dat werkzoekenden zich melden bij het CWI, dat indien mogelijk zorg draagt voor een directe bemiddeling naar werk. Als bemiddeling via het CWI niet haalbaar is, vindt een overdracht plaats naar de gemeenten dan wel het UWV. De gemeente of UWV plaatst de cliënt in het reïntegratietraject op basis van het contract dat zij gesloten heeft met het reïntegratiebedrijf. Dit bedrijf draagt zorg voor de bemiddeling naar werk en dient hierbij naar de mening van de SER scholing een belangrijk accent te geven. Uit de evaluatie van diverse internationale onderzoeken kan echter de conclusie getrokken worden dat “algemene scholingsprogramma’s als onderdeel van het reïntegratiebeleid voor inactieven met een lage initiële opleiding weinig effectief zijn”<sup>60</sup>. Scholing wordt effectiever naarmate meer nadruk wordt gelegd op praktische vaardigheden en op de mogelijkheden te leren in combinatie met werk<sup>61</sup>.

Tegen deze achtergrond meent de SER dat meer moet worden geïnvesteerd in *human capital* door in te zetten op reïntegratie waarbij scholing, werk en praktijkervaring worden gecombineerd in zogenoemde duale trajecten, waarbij het niet-productieve deel wordt vergoed aan de werkgever via een loonkostensubsidie. In het huidige systeem (WIW, I/D etc.) wordt te weinig aandacht besteed aan gerichte begeleiding en scholing<sup>62</sup>.

Het duale traject is een overkoepelend begrip dat specifieke invulling behoeft; maatwerk is de leidraad bij de vormgeving. De verhouding tussen werken en leren kan zowel in de startpositie als gedurende het traject per individu variëren.

Een duaal traject kan zowel in de marktsector als in de collectieve sector plaatsvinden ter verwerving van start- en/of beroepskwalificatie en werkervaring. In beginsel moet worden gestreefd naar het verwerven van een startkwalificatie.

De SER plaatst het instrument van de duale trajecten nadrukkelijk in een Europees perspectief. Hij herinnert eraan dat de Europese Raad zich bij de Europese Top in Lissabon in 2000 ten doel heeft gesteld Europa voor 2010 om

60 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Aan de slag*, op.cit., pp. 74-81.

61 Zie ook: Johansson, P. en S. Martinson, *The effect of increased employer contracts within a labour market training program*, IFAU, Working Paper nr. 10, 2000; SCP, *Ontwikkelingen in reïntegratie van uitkeringsontvangers*, werkdoc. nr. 75, Den Haag 2001, p. 125.

62 De huidige regelgeving en subsidievormen maken dit formeel wel mogelijk, maar in de praktijk wordt hier onvoldoende gebruik van gemaakt.



te vormen tot de meest dynamische en concurrerende kenniseconomie van de wereld. Ook voor arbeidsdeelnemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt is een opwaardering van kennis, kunde en vaardigheden van belang om in de kenniseconomie van morgen te kunnen participeren. Reïntegratiebeleid kan via duale trajecten hieraan bijdragen. Tegen deze achtergrond beveelt de SER daarom aan ook ESF-middelen in te zetten voor de financiering van duale trajecten, uiteraard voorzover dit binnen de Europese kaders en richtlijnen mogelijk is.

*Wat betekent de nieuwe structuur voor de afdrachtverminderingen?*

Het reïntegratiebedrijf maakt bij zijn bemiddelingspogingen om cliënten te reïntegreren mede gebruik van verschillende afdrachtkortingen. Voor laagbetaalde en laagproductieve werknemers wordt vooral de VLW en de SPAK ingezet.

Als zelfstandig instrument heeft de huidige VLW weinig bestaansrecht: het heeft een relatief laag nettowerkgelegenheidseffect en voor het grootste deel wordt de huidige VLW gebruikt voor medefinanciering van gesubsidieerde arbeid. Bovendien past de huidige VLW niet meer bij de voorgestelde structuur ter bevordering van de arbeidsparticipatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De huidige VLW-regeling kan daarom naar het oordeel van de SER worden opgeheven<sup>63</sup>.

De SER constateert dat tegenover de middelen die vrijkomen uit de afschaffing van de huidige VLW-regeling ook middelen moeten worden vrijgemaakt voor de compensatie van werkgevers voor het niet-productieve deel van de deelnemers van duale trajecten<sup>64</sup>.

De SER is van mening dat de huidige vormgeving van de SPAK niet effectief en doelmatig (genoeg) is als instrument om de productiviteit van de betreffende werknemer (meer) in overeenstemming te brengen met zijn verdien capaciteit. Daarom stelt hij voor om de SPAK-systematiek dynamischer vorm te geven, waardoor deze doelmatiger wordt en sterker gericht op doorstroming. *Ten eerste* pleit de Raad voor een loskoppeling van de SPAK (als medefinancieringsbron) van gesubsidieerde arbeid. *Ten tweede* acht hij een wijziging van de SPAK-vormgeving wenselijk. Afschaffing van de SPAK is naar de mening van de SER niet verstandig, omdat de SPAK voor laagproductieven mogelijkheden creëert om op de arbeidsmarkt te kunnen participeren. Het beperken van het bereik van de SPAK door het verkorten van het loontraject gaat volgens de SER voorbij aan de vraag wat de doelgroep van de SPAK-regeling is: werk-

---

63 Het gaat in dit verband om de VLW van vóór 1 januari 2001, waarin de nieuwe regeling voor ouderen nog niet is meegenomen.

64 Hierbij dient opgemerkt te worden dat 88 procent van de VLW-gerechtigden een gesubsidieerde baan heeft, waardoor slechts een klein deel van de VLW-middelen vrijvalt indien een deel van de gesubsidieerde arbeidsplaatsen wordt geregulariseerd.

nemers met een te lage verdien capaciteit in relatie met de loonkosten. Deze doelgroep bevindt zich in het gehele loontraject onder de 115 procent wml. De productiviteit dient centraal te staan bij toekenning van de SPAK en niet het loonniveau.

De SER is van oordeel dat het aanbeveling verdient om de SPAK in de tijd te beperken, conform de volgende systematiek:

- De tijdsduur van de SPAK beperken tot vier jaar. In deze vier jaar kan de SPAK-deelnemer zijn productiviteit dusdanig verhogen dat hij in staat is om zonder afdrachtvermindering duurzaam op de reguliere arbeidsmarkt te participeren;
- De SPAK is weliswaar een vierjarige faciliteit voor de werkgever, maar deze wordt gekoppeld aan de werknemer en zijn inkomensniveau. Een werkgever ontvangt SPAK voor een werknemer indien:
  - de SPAK minder dan vier jaar van toepassing is op desbetreffende werknemer, én
  - het uurloon van desbetreffende werknemer gelijk is aan of minder bedraagt dan 115 procent wml.
 Ter illustratie: als een SPAK-gerechtigde na bijvoorbeeld twee jaar naar een andere werkgever gaat en hij verdient daar minder dan 115% wml, dan heeft de nieuwe werkgever nog maximaal twee jaar recht op de afdrachtvermindering. Dit doet recht aan de grondgedachte dat de productiviteit van de betrokken werknemer in de loop der jaren toeneemt.
- De nieuwe systematiek gaat uit van een 'nulsituatie': vanaf het moment van invoering van de nieuwe systematiek heeft iedere werkgever in beginsel recht op de SPAK voor iedere werknemer – dus ook voor diegenen die al een SPAK ontvangen – die voldoet aan de genoemde criteria.

De basisgedachte achter deze nieuwe systematiek is dat de werknemer in vier jaar tijd zijn productiviteit zodanig weet te verhogen dat hij in staat is om zonder afdrachtvermindering duurzaam op de reguliere arbeidsmarkt te participeren. Deze veronderstelling vraagt (na verloop van tijd) om toetsing. De door de werkgroep aangedragen systematiek heeft uitvoeringstechnische implicaties. Onderzocht zou moeten worden of het sociaal-fiscaal nummer een administratief-technische mogelijkheid is de resterende tijdsduur van het SPAK-recht (van de werkgever) dat de werknemer met zich meedraagt te administreren.

*Wat is het perspectief indien betaalde reguliere arbeid (nog) niet haalbaar is?*

Indien het reïntegratiebedrijf er ondanks de inzet van de verschillende instrumenten (zoals duale trajecten, afdrachtvermindering en loonkostensubsidies) niet in slaagt om de betrokkene aan een betaalde baan te helpen, kan het zijn reïntegratieopdracht voor deze cliënt teruggeven aan de gemeente. Hierbij dient sprake te zijn van een goede en duidelijke argumentatie van het reïntegratiebedrijf waarom reïntegratie niet gelukt is en de opdracht aan

de gemeente wordt teruggegeven. De reïntegratie van de zeer moeilijk plaatsbare werkloze is dan een verantwoordelijkheid van de gemeente. Vanuit deze taakafbakening en de bijbehorende eigen autonome beleidsruimte op gemeentelijk niveau, zullen gemeenten zelf beoordelen, mede aan de hand van de rapportage (argumentatie) van het reïntegratiebedrijf, welk instrument wordt ingezet voor deze groep werklozen.

Voor diegenen die, na intensieve bemiddeling van reïntegratiebedrijven met de inzet van de beschikbare instrumenten om deze personen naar de reguliere arbeidsmarkt te leiden, (vooralsnog) niet terecht kunnen op de reguliere arbeidsmarkt en ook niet in aanmerking komen voor een SW-indicatie (zie verder), dient de gemeente een ander passend aanbod te doen. In deze laatste fase van het reïntegratietraject spelen de huidige I/D-banen en WIW-dienstbetrekkingen een rol. Gesubsidieerde arbeid moet niet gebruikt worden om de publieke dienstverlening op peil te houden; reïntegratie van werkzoekenden dient centraal te staan. De door de SER voorgestelde nieuwe systematiek voor reïntegratie legt de nadruk op bemiddeling, scholing (via duale trajecten) en doorstroming.

Een deel van de huidige gesubsidieerde arbeidsplaatsen zal geregulariseerd moeten worden, waarbij oneerlijke concurrentie met de marktsector moet worden voorkomen<sup>65</sup>. Het gaat dan om die functies die beantwoorden aan een grote maatschappelijke behoefte en nodig zijn om de dienstverlening op peil te houden. Te denken valt bijvoorbeeld aan functies in de sectoren gezondheidszorg, openbare orde en veiligheid en onderwijs. Voor het identificeren en selecteren van die functies die voor regularisering in aanmerking komen, is geen eenduidig criterium voor handen waardoor het een publieke verantwoordelijkheid is. De uiteindelijke afweging is de uitkomst van de democratische besluitvorming.

Bij de geregulariseerde functies is sprake van een normaal contract en een normale CAO, hetgeen impliceert dat de werknemers onderdeel uitmaken van het reguliere personeels- en employabilitybeleid van de organisatie. Een noodzakelijke randvoorwaarde voor het regulariseren van deze functies is een budget van voldoende omvang om dit proces te bewerkstelligen.

Aan gemeenten staan in het kader van het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid een scala aan instrumenten ter beschikking, waarbij de noodzakelijke geachte persoonsgerichte werkwijze vorm kan krijgen via de introductie van *case management*. Daarbij moet het in laatste instantie mogelijk zijn dat gemeenten deze geregulariseerde arbeidsplaatsen kunnen reserveren (en oormerken) voor langdurig werklozen, die hulp nodig hebben met een beschermde herstart op de arbeidsmarkt. Deze functies kunnen echter ook breder op de arbeidsmarkt worden opengesteld.

---

65 Zie ook: SER-advies *Markt en overheid*, publicatienr. 99/12, Den Haag 1999.

Voor een beperkte groep personen kunnen in de persoon gelegen factoren een reden zijn om de betrokkene via een onafhankelijke indicatiecommissie al dan niet toegang te verlenen tot de Sociale Werkvoorziening (SW); er ontstaat een 'kopje op de huidige SW'. Selectiviteit en onafhankelijkheid van de indicatiecommissie zijn cruciale randvoorwaarden om te voorkomen dat elke mislukte reïntegratie wordt afgewenteld naar de SW, waardoor het absorptievermogen van de desbetreffende instellingen onder zware druk zou komen te staan. Gedacht kan worden aan positionering van deze indicatiecommissie bij het CWI.

De beperkte groep die in aanmerking komt voor de SW heeft begeleiding en aangepast werk nodig om toch sociaal, economisch en maatschappelijk actief te zijn. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van de kennis en kunde van de SW-bedrijven op basis van de persoonlijke dossiers van betrokkenen. De financiering van deze extra SW-plaatsen kan, om verdringing te voorkomen, niet gerealiseerd worden via het reguliere SW-budget, maar zal moeten plaatsvinden via het FWI.

Samengevat betekent de door de SER voorgestelde structuur voor reïntegratiebeleid dat het accent meer dan voorheen ligt op daadwerkelijke ondersteuning van werkzoekenden in hun gang naar de reguliere arbeidsmarkt via reïntegratietrajecten waarbij scholing een belangrijke plaats inneemt en het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid een sluitstuk vormt. Bovendien wordt een deel van de huidige gesubsidieerde arbeidsplaatsen geregulariseerd. Deze nieuwe reïntegratieaanpak komt in de plaats van de huidige I/D- en WIW-regeling.

*Wat betekent de nieuwe structuur voor het sanctiebeleid?*

De sociale zekerheid biedt inkomenszekerheid en daarmee bestaanszekerheid (waarborgfunctie). Daarnaast is de sociale zekerheid er ook op gericht te voorkomen dat mensen hun plaats in het arbeidsproces verliezen (activeringfunctie).

Lange tijd heeft, mede onder invloed van conjuncturele schommelingen, de nadruk gelegen op de waarborgfunctie en speelde de activeringfunctie een betrekkelijk marginale rol. De laatste jaren is de nadruk weer meer op de activeringfunctie komen te liggen. Daarmee gepaard gaat een groter accent op de verantwoordelijkheid van de burger. Met name wordt dan gedoeld op de plicht van de burger om niet onnodig een beroep te doen op socialezekerheidsregelingen en om mee te werken aan reïntegratie<sup>66</sup>. Tevens wordt van de uitvoeringsinstanties verwacht dat zij scherper dan in het verleden erop toezien dat uitkeringsgerechtigden aan hun verplichtingen voldoen en in

---

<sup>66</sup> F.M. Noordam, Sociale zekerheid en individuele verantwoordelijkheid, in: C.J. Loonstra e.a., *Arbeidsrecht en Mensbeeld 1946-1996*, Deventer 1999, pp. 291-303.

die gevallen waarin uitkeringsgerechtigden in gebreke blijven gepaste maatregelen treffen.

De uitvoering van het sanctiebeleid laat op dit moment te wensen over:

“Controle blijft niet zelden achterwege, is vaak niet tijdig en sancties worden lang niet altijd toegepast.”<sup>67</sup> De *de facto* ontheffingen in de praktijk spelen bij deze beoordeling een belangrijke rol (zie kader).

---

### **Toepassing van ontheffingen in de praktijk**

Van de bijstandsgerechtigden heeft circa tweederde een ontheffing van de arbeidsverplichting. Een formele ontheffing van de arbeidsplicht geldt voor 42 procent van deze groep (in 1999). Naast de formele ontheffingen is er nog een groep van 24 procent van de ABW-gerechtigden met een *de facto* ontheffing, wat inhoudt dat ‘soepel’ wordt omgegaan met een formele arbeidsplicht of dat de frequentie van de controle zeer laag is\*. Tegen deze achtergrond constateert *Aan de slag* dat verwijtbaar gedrag lang niet altijd gesanctioneerd wordt.

In de circulaire *Activering en uitstroom bijstandsgerechtigden* benadrukt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat werk gaat boven inkomen. Ten

aanzien van de hiervoor genoemde ontheffingen benadrukt de minister dat de arbeidsverplichting regel is, dat deze “zoveel als mogelijk moet worden opgelegd en dat van de mogelijkheid tot het verlenen van een individuele ontheffing zeer terughoudend gebruik gemaakt dient te worden”. Hij geeft aan dat op korte termijn alle zogenaamde *de facto* ontheffingen moeten worden beoordeeld zodat er alleen nog formele ontheffingen voor kunnen komen (in de Agenda voor de toekomst is een halvering van de formele ontheffingen op individuele basis geformuleerd)\*\*.

\*Heronderzoek dat langer dan 18 maanden geleden heeft plaatsgevonden. *Aan de slag*, op. cit., pp. 20 en 35.

\*\*Circulaire activering en uitstroom bijstandsgerechtigden, kenmerk BZ/ACT/01/64814, d.d. 23 oktober 2001.

---

De SER constateert dat de socialezekerheidswetgeving uitgaat van een evenwicht tussen rechten en plichten en dat de controle op de naleving van de verplichtingen tot nu toe te wensen heeft overgelaten (zie kader)<sup>68</sup>. Tegelijkertijd merkt hij op dat in de huidige kabinetsperiode sprake is van een ontwikkeling in de goede richting met betrekking tot een verbeterde uitvoering van de Algemene bijstandswet, waaronder ook de uitvoering van het sanctiebeleid. De SER vindt dat onvoldoende controle op de rechtmatigheid van uitkeringen in het kader van sociale zekerheid afbreuk doet aan het draagvlak voor die sociale zekerheid. Omdat hij hecht aan een goed en breed gedragen

---

67 Ministerie van SZW, *Aan de slag*, op. cit., p. 10.

68 De raad heeft dit eerder opgemerkt, zie: SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, op.cit., p. 144.

stelsel van sociale zekerheid beveelt hij met betrekking tot het sanctiebeleid aan:

- dat de verantwoordelijke instanties op korte termijn de wettelijke mogelijkheden voor het handhavingbeleid beter gaan benutten;
- dat de uitvoerders de toepassing van het sanctie-instrumentarium koppelen aan de reïntegratie-inspanningen van klanten en consistent sancties opleggen bij verwijtbaar gedrag;
- de uitkeringsinstanties hun controle zodanig inrichten dat verwijtbaar gedrag snel opspoorbaar is;
- dat gemeenten kritisch en terughoudend moeten omgaan met het onthef-fingenbeleid.

---

### **Aandacht voor rechten en plichten niet nieuw**

In de verschillende socialezekerheids-wetten die tot stand zijn gekomen zijn zowel de rechten als de plichten omschreven. Ook de commissie-Van Rhijn, die in 1945 advies uitbracht over de vormgeving en inhoud van de sociale zekerheid, benadrukte de verplichtingen van de burger. Als rechtsgrond voor de sociale zekerheid formuleerde de commissie:

De gemeenschap, georganiseerd in den Staat, is aansprakelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek van al haar leden, op voorwaarde, dat deze leden zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen.\*

Van uitkeringsgerechtigden mag een inspanning verwacht worden om daadwerkelijk aan werk te komen en in eigen onderhoud te voorzien. Alleen als

de socialezekerheidswetten consequent worden uitgevoerd en rechten en plichten in evenwicht zijn, blijft er ook op de lange termijn voldoende draagvlak voor een adequaat niveau van inkomensbescherming. De SER heeft in dit verband eerder opgemerkt\*\*:

De raad vindt dat werkloze uitkeringsontvangers in voorkomende gevallen op hun verplichtingen moeten worden aangesproken. De wettelijke sanctiemogelijkheden dienen zonodig te worden ingezet. De raad constateert dat het wettelijk instrumentarium in beginsel toereikend is om een actief sanctiebeleid te voeren, maar de toepassing daarvan schiet tekort. (...) Hij wil er dan ook op aandringen dat het kabinet op korte termijn zorgdraagt voor een goede uitvoering van de wet.

\*Aangehaald in F.M. Noordam, op.cit., pp. 27 en 28.

\*\*SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, op.cit., pp. 143 en 144.



## 4. Een integrale aanpak van de armoedeval

### 4.1 Inleiding

Door cumulatie van huursubsidie, gemeentelijke kwijtschelding, bijzondere bijstand en overige inkomensafhankelijke regelingen kan de marginale druk op het traject van 100 tot 140% wml oplopen tot (meer dan) 100 procent. Dit leidt niet alleen tot een beperkte financiële vooruitgang bij de overgang naar werk (werkloosheidsval), maar het heeft ook negatieve consequenties voor de prikkel voor werknemers om extra uren te gaan werken, promotie te maken binnen dit inkomenstraject (armoedeval) of te investeren in scholing.

In de adviesaanvraag stelt het kabinet de vraag hoe de armoedeval kan worden verminderd. Vermindering van de armoedeval staat al lange tijd op de beleidsagenda<sup>1</sup>.

Onlangs heeft de Europese Commissie overeenstemming bereikt over een werkgelegenheidspakket voor 2002. Een van de specifieke aanbevelingen voor Nederland luidt<sup>2</sup>:

Nederland zou iets aan de cumulatie van uitkeringen (met inbegrip van lokale toeslagen voor mensen met een laag inkomen) moeten doen. Doel is alle mogelijke bronnen van arbeidsaanbod aan te boren en de economische inactiviteit terug te dringen.

De SER is met het kabinet van mening dat betaald werk de belangrijkste manier voor mensen is en blijft om hun inkomenssituatie te verbeteren en daarmee armoede en sociale uitsluiting te voorkomen<sup>3</sup>. Het is daarom van belang dat werkaanvaarding loont. Het kabinet heeft aangegeven dat het uitgangspunt een substantiële reductie van de armoedeval moet zijn, zonder nadelige gevolgen voor de koopkracht van minima, terwijl er rekening wordt gehouden met een evenwichtige inkomensontwikkeling. Dit vraagt om een meerjarige aanpak. In de begroting voor 2001 is hier een begin mee gemaakt. Ook de belastingherziening 2001 heeft een positieve uitwerking op de armoedeval, onder meer door de introductie van de arbeidskorting. Tevens zijn werkaanvaardingspremies voor bijstandsgerechtigden ingevoerd. Verder is

---

1 Zie onder meer: SER-advies 1997/05; SER-advies 2000/08; Regeerakkoord 1998.

2 Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad inzake de tenuitvoerlegging van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten*, Brussel 2001, COM(2001) 512, p. 17.

3 Zie respectievelijk: SER-advies, *Sociaal-economische beleid 2000-2004*, publicatienr. 00/08, Den Haag 2000, p. 63; *Sociale Nota 2002*.



het kabinet in overleg met (organisaties van) gemeenten om te komen tot een gezamenlijke aanpak van de armoedeval als gevolg van gemeentelijke regelingen.

Hoewel de armoedeval al geruime tijd hoog op de agenda staat is vermindering van de problematiek complex gebleken. Verhoging van de arbeidskorting en verlaging van de marginale druk in de huursubsidie hebben sinds 1995 de armoedeval verminderd. Tegelijkertijd hebben vooral gemeentelijke regelingen de armoedeval vergroot. Per saldo resulteert over de periode 1995 tot 2001 een verslechtering. Een groot aantal factoren is relevant en dat vraagt om een integrale aanpak. Dit hoofdstuk gaat vanuit die integrale benadering in op oorzaken van en oplossingsrichtingen voor de armoedeval<sup>4</sup>.

#### *Leeswijzer*

Paragraaf 4.2 gaat in op omvang en oorzaken van de werkloosheids- en armoedeval. Paragraaf 4.3 geeft in hoofdlijnen een integrale aanpak van de armoedeval weer. Daarbij wordt ingegaan op de uitgangspunten van de SER, de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en gemeenten, en een langetermijnperspectief voor het te voeren inkomensbeleid. Over de uitwerking van de integrale aanpak van de armoedeval wordt in de raad verschillend geoordeeld. In de paragrafen 4.4 en 4.5 worden twee verschillende zienswijze gepresenteerd, die voor rekening zijn van respectievelijk een deel van de raad en een ander deel van de raad.

## **4.2 Analyse**

### **4.2.1 Kwantificering van de werkloosheids- en armoedeval**

#### *Afbakening*

Voor de analyse van de armoedeval is het van belang tot een goede afbakening van dit begrip te komen. Er kunnen verschillende soorten vallen worden onderscheiden (zie kader). In dit advies wordt vooral ingegaan op de werkloosheids- en armoedeval.

#### *Kwantificering van de werkloosheidsval*

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) schat dat circa 213.000 huishoudens (met een bijstands- of werkloosheidsuitkering) zich in een werkloosheidsvalsituatie bevinden<sup>5</sup>. Vooral eenpersoons- en eenoudergezinnen lopen het risico in de werkloosheidsval terecht te komen<sup>6</sup>.

---

4 Binnenkort verschijnen ook rapporten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de Centraal Economische Commissie (CEC) en de Raad voor Werk & Inkomen (RWI) die de armoedeval vanuit meer specifieke invalshoeken benaderen.

5 SCP en CBS, *Armoedemonitor 2001*, Den Haag 2001, p. 129. Het SCP spreekt over de armoedeval.

6 Er is overigens sprake van een onderschatting van de problematiek aangezien een aantal inkomensafhankelijke (waaronder gemeentelijke) regelingen buiten beschouwing wordt gelaten.

## Verschillende soorten 'vallen'

### *Armoedeval (in enge zin)*

De armoedeval heeft betrekking op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Een stijging van het bruto-inkomen leidt tot vermindering van inkomensafhankelijke subsidies en daarmee tot een beperkt hoger of zelfs dalend netto-inkomen. Het gaat dan vooral om de doorstroming van werkenden (extra uren werken loont niet).

### *Werkloosheidsval*

Het verschil tussen het verwachte (netto)inkomen en de uitkering is zo gering (door het verlies aan rechten op inkomensondersteunende voorzieningen en bijkomende kosten) dat acceptatie van een baan niet aantrekkelijk genoeg is. Dit is de werkloosheidsval. Het gaat dan vooral om de activering van niet-werkenden. Belangrijke begrippen: reserveeringsloon en replacement rate.

### *Uitkeringsval*

De uitkeringsval heeft betrekking op de

situatie waarin de uitkeringsgerechtigde inkomsten uit arbeid heeft maar daaruit geen extra inkomsten krijgt omdat deze te laag zijn om uit de uitkering te geraken. Elke verdiende gulden wordt afgeroomd door verlaging van de uitkering.

### *Partnerval*

De partnerval betreft de partnerafhankelijkheid in een uitkeringssituatie. In bepaalde situaties kan het voor een partner niet erg aantrekkelijk zijn om te gaan werken omdat elke verdiende gulden ten koste gaat van de uitkering van de andere partner.

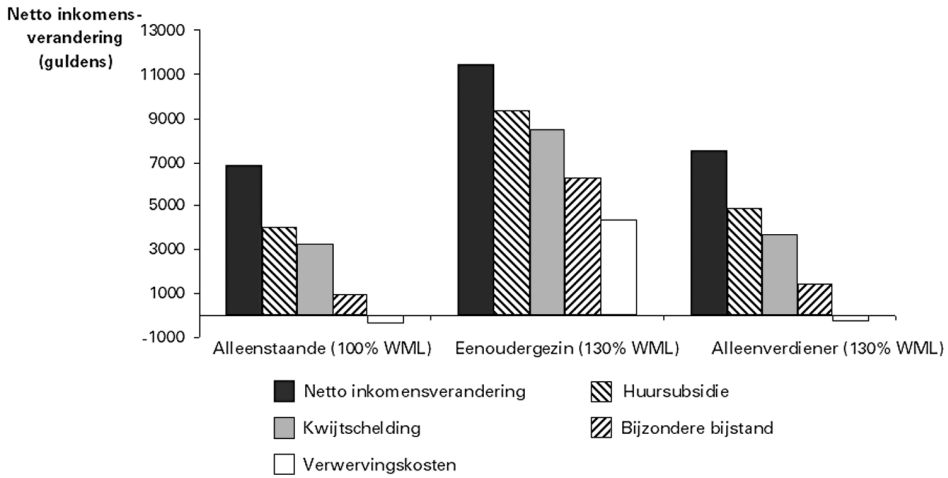
### *Productiviteitsval*

De productiviteitsval werkt aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt. De verdien capaciteit van een potentiële werknemer is onvoldoende in vergelijking met de brutoloonkosten. Het minimumloon en de laagste relevante CAO-schaal zijn in dit verband belangrijk omdat zij een bodem in de markt leggen.

De Fiscale Verkenning 2001 geeft voor drie typen huishoudens aan hoe hoog de drempel kan zijn (zie figuur 4.1). Uit de figuur blijkt dat door verlies van inkomsten uit een cumulatie van huursubsidie, kwijtschelding en bijzondere bijstand en door verwervingskosten de inkomensverbetering bij een overgang van de bijstand (ABW) naar werk geheel of gedeeltelijk teniet wordt gedaan. Omdat de uitgangssituatie voor de drie huishoudens verschillend is<sup>7</sup>, is voor een alleenstaande de overgang van bijstand naar een voltijdbaan op het minimumloon (WML) bekeken, terwijl voor een eenoudergezin en een alleenverdiener de overgang naar een voltijdbaan op 130% van het WML in beeld is gebracht. Uit figuur 4.1 blijkt dat voor een alleenstaande en een alleenverdiener de overgang naar een voltijdbaan kan leiden tot een netto-inkomensachteruitgang. Voor een eenoudergezin resulteert bij de overgang naar een baan op 130 procent WML een netto-inkomenstoename van 14%.

<sup>7</sup> De ABW-uitkering bedraagt 70%, 90% en 100% van het sociaal minimum, voor respectievelijk een alleenstaande, een eenoudergezin en een alleenverdiener.

Figuur 4.1 – Netto-inkomensverandering bij overgang van ABW naar werk, situatie 2001



Bron: Deelrapportage Arbeidsmarkt en armoedeval, p. 14.

#### Kwantificering van de armoedeval (in enge zin)

De problematiek van de armoedeval in enge zin geldt vooral rond het minimumloon tot circa 140% daarvan<sup>8</sup>. Uit een cijfermatige beschrijving van de onderkant van het inkomensgebouw blijkt dat in 1999 zich circa 536.000 werkzame huishoudens beneden de 65 jaar bevinden in het inkomenstraject tot 145% wml<sup>9</sup>; bij 390.000 van deze huishoudens gaat het om werknemers (en niet om zelfstandigen)<sup>10</sup>. Dit betekent niet dat al deze huishoudens zich feitelijk in de armoedeval bevinden, maar het duidt wel de potentiële groep huishoudens die met de armoedeval te maken kunnen hebben.

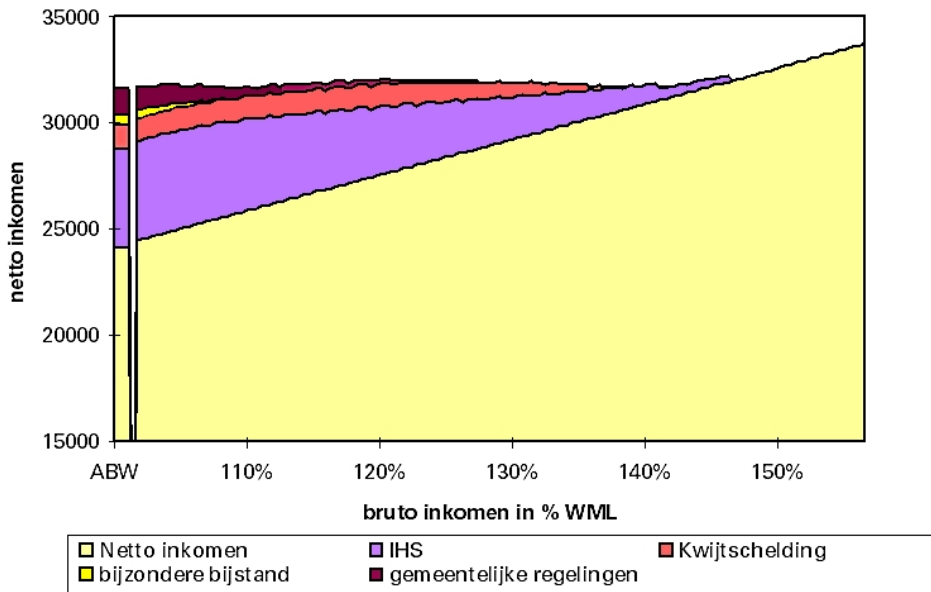
Ter illustratie wordt in figuur 4.2 weergegeven wat de ontwikkeling in het netto-inkomen van een alleenverdiener met kinderen is, bij een toename van het bruto-inkomen en met cumulatie van meerdere (waaronder gemeentelijke) inkomensafhankelijke regelingen. De uiteindelijke inkomensverbetering is, afhankelijk van het aantal relevante inkomensafhankelijke regelingen, gering en soms zelfs negatief. Voor een alleenverdiener met kinderen kan het netto-inkomen bij 100 procent wml ongeveer even hoog uitkomen als bij 145 procent wml.

8 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De armoedeval, analyse en oplossingen, Rapport van de Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen*, Werkdocument no.152, Den Haag 2000.

9 Inkomen exclusief inkomensafhankelijke regelingen.

10 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De armoedeval, analyse en oplossingen*, op.cit., p. 38.

Figuur 4.2 – Netto-inkomen naar hoogte van het bruto-inkomen; alleenverdiener met kinderen



Bron: Ministerie van SZW, De armoedeval, analyse en oplossingen, op.cit., p. XV.

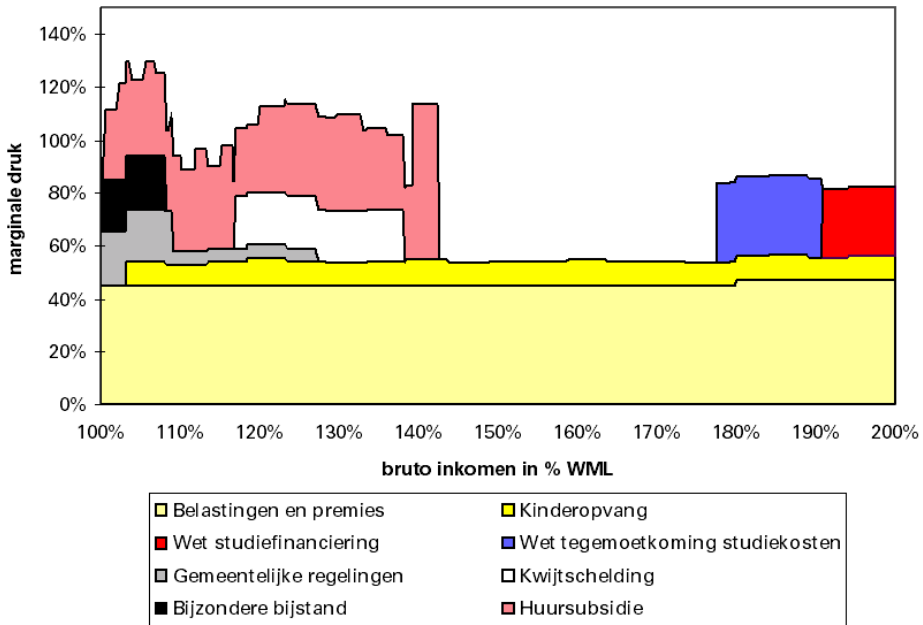
Figuur 4.3 laat zien dat voor een alleenverdiener met kinderen in de laagste inkomensgroep (links in de grafiek) gemeentelijke regelingen, bijzondere bijstand en huursubsidie de marginale druk<sup>11</sup> tot boven de 120% tillen. In het traject 120% tot 140% wml is naast huursubsidie de kwijtschelding van gemeentelijke heffingen een belangrijke veroorzaker van de hoge marginale druk. Vanaf 180% wml spelen tegemoetkoming studiekosten en studiefinanciering een belangrijke rol.

Cumulatie van gemeentelijke inkomensondersteuning versterkt de armoedevalproblematiek. Volgens een globale inschatting van de Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (WHIR) maken 200.000 huishoudens feitelijk gebruik van zowel huursubsidie als kwijtschelding van gemeentelijke heffingen, de belangrijkste veroorzakers van de armoedeval<sup>12</sup>.

11 Marginale druk: het verschil tussen een verhoging van het bruto-inkomen en de bijbehorende verandering in het netto-inkomen, uitgedrukt als een percentage van de bruto-inkomensverandering.

12 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, De armoedeval, analyse en oplossingen, Rapport van de Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, Werkdocument no.152, Den Haag 2000.

Figuur 4.3 – Marginale druk alleenverdiener met kinderen, situatie 2001 (in procenten)



Bron: Ministerie van Financiën.

#### *Armoedeval en werkloosheidsval niet statisch*

De netto-inkomensvoortgang bij de overgang van de bijstand naar werk is in de periode 1995 tot en met 2000 sterk afgenomen (zie tabel 4.1). Dit is vooral het gevolg van twee tegengestelde ontwikkelingen<sup>13</sup>. Enerzijds de verhoging van het arbeidskostenforfait waardoor het nettominimumloon in de jaren 1995-2000 meer is gestegen dan de nettobijstand. Deze ontwikkeling is echter meer dan volledig tenietgedaan door een intensivering van rijks- en gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen anderzijds. Dit is het resultaat van bewust armoedebelief, waarbij een rol speelde dat de uitkeringsniveaus geruime tijd achter waren gebleven bij de algemene welvaartsontwikkeling.

In 2001 is, bij de invoering van het nieuwe belastingstelsel, de arbeidskorting verder verhoogd. Ook is de marginale druk in de huursubsidie verminderd en is een werkaanpassingspremie, die gefaseerd wordt uitbetaald, geïntroduceerd in de bijstand. De netto-inkomenstoename bij de overgang naar een baan op minimumloon is als gevolg van deze maatregelen weer groter geworden. Met andere woorden: de mate van verslechtering van de armoedeval is verminderd in de periode 2000-2001.

<sup>13</sup> Ministerie van Financiën, *Deelrapportage Arbeidsmarkt en armoedeval*, Den Haag 2001, pp. 16 en 17.

Tabel 4.1 – Ontwikkeling inkomensvoortgang bij overgang van bijstand naar werk; 1995-2001

	Toename netto loon	Toename besteedbaar inkomen	Idem % netto inkomen
Alleenstaande naar 100% WML			
– 1995	4905	780	5%
– 2000	5360	-1270	-7%
– 2001	6810	-330	-2%
Alleenverdiener naar 130% WML			
– 1995	5120	500	2%
– 2000	5920	-1380	-5%
– 2001	7550	-310	-1%

Bron: Ministerie van Financiën, Belastingen en premies; een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001, Den Haag 2001, tabel 3.3, p. 14.

#### 4.2.2 Verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en gemeente

##### *Verantwoordelijkheden op het gebied van inkomensondersteuning*

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en gemeente ten aanzien van het inkomensbeleid is in algemene termen vastgelegd in de Gemeentewet. Het rijk is verantwoordelijk voor het (generieke) inkomensbeleid en draagt zorg voor een verantwoord sociaal minimum. Aanvullend inkomensondersteunend beleid is de verantwoordelijkheid van de gemeente.

Sinds het midden van de jaren negentig heeft een intensivering van inkomensafhankelijke regelingen plaatsgevonden. Gemeenten hebben de financiële en beleidsmatige ruimte gekregen en ook benut om in het kader van armoedebestrijding categoriaal aan inkomensondersteuning te doen<sup>14</sup>. In lijn met het gevoerde kabinetsbeleid zijn de uitgaven met betrekking tot gerichte inkomensondersteuning voor de diverse regelingen flink toegenomen. Veelal ging dit gepaard met (substantiële) structurele toevoegingen aan het gemeentefonds.

De laatste jaren is de verantwoordelijkheidsverdeling al met al minder transparant geworden: rijk en gemeentelijk beleid werken soms tegen elkaar in. Tevens krijgen inkomensafhankelijke regelingen steeds meer een generiek karakter, ook die op gemeentelijk niveau.

De commissie-Derksen heeft eerder opgemerkt dat op grond van haar analyse de nadelen van inkomensafhankelijke regelingen als instrument ter bestrijding van armoede in het algemeen zwaarder wegen dan hun voordelen

<sup>14</sup> Circulaire Minister SZW van 6 juni 1996, *Verruiming mogelijkheden voor gemeentelijk inkomensondersteuningsbeleid*, nr. BZ/UK/96/2613; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De armoedeval, analyse en oplossingen*, op.cit., p. 14.

(zie kader). Desondanks heeft een intensivering van deze regelingen plaatsgevonden.

De WHIR wijst op een gebruik van inkomensafhankelijke regelingen voor algemene koopkrachtverbetering voor mensen met een laag inkomen en merkt hierover het volgende op<sup>15</sup>:

Inkomensafhankelijke regelingen zijn in de loop der tijd zeer complex geworden. (...) de marginale druk is door overwegingen van budgetbeheersing in veel gevallen verscherpt en sommige regelingen worden (mede) benut voor het bereiken van inkomenspolitieke doelstellingen. (...) Opmerkelijk dat de afgelopen jaren juist een tendens richting intensivering en uitbreiding van inkomensafhankelijke regelingen zichtbaar is. Dit ondanks de gunstige algemene inkomens- en werkgelegenheidsontwikkeling.

---

### **Commissie-Derksen over inkomensafhankelijke regelingen**

De commissie concludeert dat de stelling dat met inkomensafhankelijke regelingen armoede wordt verlicht moet worden genuanceerd:

*Ten eerste* is de omvang van het niet-gebruik (...) omvangrijk.

*Ten tweede* beïnvloeden deze regelingen het keuzegedrag van burgers. Een verstoring van sectorale markten kan het gevolg zijn, daar kostenverschillen (deels) worden weggesubsidieerd. De daadwerkelijke preferenties komen niet meer tot uitdrukking.

*Ten derde* is armoede behalve een groepsprobleem in veel gevallen een heteroog probleem geworden, dat moeilijk te identificeren huishoudens treft (...) en dus ook steeds moeilijker met inkomensafhankelijke regelingen kan worden bediend.

Naast de beperkingen aan de effectiviteit voor de bestrijding van de armoede zijn er nog enige andere argumenten die tegen de toepassing van inkomensafhankelijke regelingen spreken:

*Ten eerste* is het stelsel van inkomensafhankelijke regelingen inmiddels zeer

ingewikkeld geworden, met name omdat sectorale en inkomenspolitieke aspecten door elkaar lopen.

*Ten tweede* wordt de keuzevrijheid van de burger tegenwoordig van groter belang geacht dan voorheen. Inkomensafhankelijke regelingen zijn meer in het teken van het 'waarborgen van toeganbaarheid' en minder in het teken van 'gebruiksstimulering' komen te staan.

*Ten derde* wordt nu meer dan voorheen gestreefd om werk en inkomensondersteuning hand in hand te laten gaan. Daarmee kunnen mensen in hun eigen onderhoud voorzien en hebben ze meestal uitzicht op een verbetering van hun inkomen.

De commissie concludeert: "Vanwege de armoedeval, het niet-gebruik, de aantasting van de keuzevrijheid en de verstoring van deelmarkten, verdient bestrijding van armoede via generiek beleid gericht op de lage inkomens de voorkeur boven specifiek beleid gericht op mensen die gebruik maken van bepaalde voorzieningen."

Bron: Interdepartementale commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, *Armoede en armoedeval; de rol van inkomensafhankelijke regelingen*, Den Haag 1997, pp. 2-4.

---

15 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De armoedeval, analyse en oplossingen*, Den Haag 2000, op.cit, pp. 3 en 53.

*Bestuurlijke afspraken rijk en gemeente over werk en inkomen*

Op het terrein van de arbeidsmarkt hebben de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van SZW met betrekking tot het reïntegratiebeleid in de *Agenda voor de toekomst* gezamenlijke doelstellingen geformuleerd en de regiefunctie van gemeenten met betrekking tot werk en inkomen (voor bijstandsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden) vastgelegd<sup>16</sup>.

Het uitgangspunt van het gemeenschappelijk kader voor gemeentelijk minimeerbeleid is: enerzijds een minimeerbeleid dat zich richt op het activeren van mensen, waarbij de werkloosheids- en armoedeval zoveel mogelijk worden voorkomen, en anderzijds een beleid dat mensen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt ondersteunt.

De bestuurlijke afspraken fungeren als vertrekpunt voor meer specifieke afspraken met de G4 en de G26<sup>17</sup>. Daarin worden de verwachte inspanningen (aantallen trajecten en plaatsingen) vastgelegd. In die zin is sprake van een resultaatgerichte sturing van het rijk die mede tot stand komt door extra financiering voor additionele trajecten en activiteiten (bijvoorbeeld in de sfeer van de kinderopvang) gericht op het realiseren van een sluitende keten van zorg, scholing, activering en arbeidstoeleiding.

Voor een uniforme aanlevering van gegevens is een reïntegratiemonitor ontwikkeld.

#### 4.2.3 Veroorzakers op rijksniveau van een hoge marginale druk

Uit tabel 4.2 blijkt dat op rijksniveau vooral de huursubsidie een belangrijke veroorzaker is van een hoge marginale druk. Daarnaast is de hoogte van de marginale druk van kinderopvang van belang voor de participatiebeslissing. Dit is vooral relevant in het kader van de partnerval. Ook andere regelingen blijken een soms forse marginale druk op te werpen. Voor de werkloosheids- en armoedeval aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn deze regelingen echter minder relevant. In de analyse wordt daarop niet nader ingegaan.

16 SZW-VNG, *Agenda voor de toekomst 2001-2004*, Den Haag 2001.

17 SZW-G26, *Agenda voor de toekomst 2001-2004, Plan van aanpak G26*, 2001.



Tabel 4.2 – Kenmerken rijksregelingen (1999)

	marginale druk (%)	aantallen (* 1000)	budgettair beslag (mln euro)
studiefinanciering (WSF)	26	490	1.100
tegemoetkoming studiekosten (WTS)	25*	250	205
huursubsidie (HS)	40-50	1.000	1.360
intramurale zorgvoorzieningen (AWBZ-instellingen)	0-50	230	5.220***
thuiszorg	0-20	310	1.450***
gesubsidieerde rechtsbijstand	5	200	100
kinderopvang	15**	100 ?	

\* Na inwerkingtreding nota Meer voor meer.

\*\* Bij vierdaagse opvang.

\*\*\* Hiertegenover staat een inkomensafhankelijke eigen bijdrage van circa 1,5 mld euro in de intramurale zorg en van circa 91 mln euro in de thuiszorg.

Bron: Ministerie van SZW, De armoedeval, analyse en oplossingen, op.cit., p. 13.

### *Huursubsidie*

Het doel van huursubsidie is te waarborgen dat huishoudens met lage inkomens goede en betaalbare woningen kunnen bewonen. Op grond van de Huursubsidiewet wordt aan huurders afhankelijk van het belastbaar inkomen afgeleide normhuur en van de feitelijke huur een subsidie verstrekt. Vanaf hogere huurniveaus wordt een eigen bijdrage van de huurder gevraagd voor het grotere wooncomfort (kwaliteitskorting). Circa 32 procent van het aantal huurders in Nederland maakt gebruik van huursubsidie; ruim eenderde van het aantal subsidieontvangers is ouder dan 65 jaar. De uitgaven aan huursubsidie zijn in de tweede helft van de jaren 90 sterk gestegen. Dit is onder meer het resultaat van bewust inkomensbeleid (zie kader). In het kabinetsstandpunt over de rapportage van de WHIR, wordt opgemerkt dat het probleem van de armoedeval door de huursubsidie wordt versterkt “door het feit dat in het verleden bredere inkomenspolitieke overwegingen een rol zijn gaan spelen bij de intensivering in de huursubsidie. Het benutten van de huursubsidie hiervoor leidt tot ongelijk behandeling van gebruikers en niet-gebruikers”<sup>18</sup>.

### **Ontwikkeling van de uitgaven aan huursubsidie (1990-2001)**

Op grond van de Wet op de huursubsidie wordt aan huurders een subsidie verstrekt die afhankelijk is van de van het belastbaar inkomen afgeleide norm-

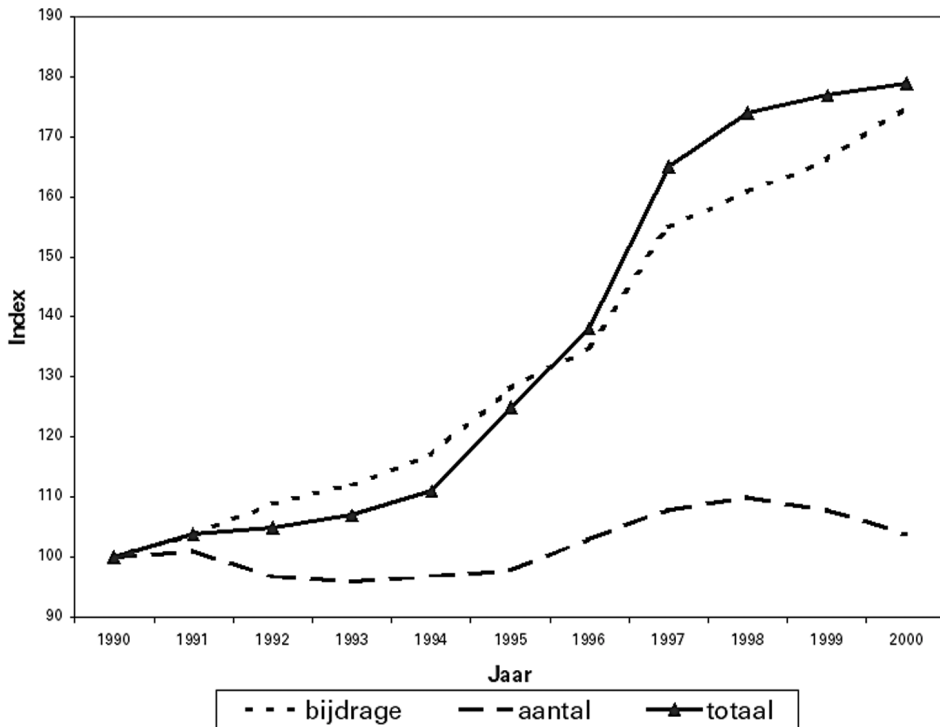
huur en van de feitelijke huur. Indien de feitelijke huur hoger is dan de normhuur, bestaat in beginsel recht op huursubsidie.

In onderstaande figuur is te zien dat de totale uitgaven aan huursubsidie vooral

18 Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 800 XV, nr. 72, p. 2.

sinds 1994 sterk zijn toegenomen; het subsidiebedrag per aanvraag is ook

sterk gestegen; het aantal toekenningen schommelt ligt.



Bron: Ministerie van VROM.

De stijging van de huursubsidie-uitgaven in de eerste helft van de jaren negentig is vooral een gevolg van bewust beleid. In het bijzonder gaat het om de doorwerking van de sterke reële huurverhogingen (in samenhang met het terugdringen van objectsubsidies) en om gericht beleid ter ondersteuning van de koopkracht. In de tweede helft van de jaren negentig zijn vooral de verruiming van de regeling in 1997, met een nieuwe huursubsidiewet, en de acties om het niet-gebruik terug te dringen als oorzaken van stijgende uitgaven aan te wijzen.

Per 1 juli 2001 is de koopkrachttoeslag in de huursubsidie afgeschaft. Wel

heeft compensatie van dit koopkrachtverlies via de huursubsidie plaatsgevonden. Per 1 januari 2002 gebeurt dit via fiscale weg, namelijk door een verhoging van de algemene heffingskorting in combinatie met een verhoging van het tarief van de tweede belastingschijf. Per 1 juli 2002 wordt een extra kinderkorting geïntroduceerd voor huishoudens met een brutojaarinkomen tot ongeveer 25.500 euro. Voor huishoudens die huursubsidie krijgen is dit een inkomensneutrale operatie omdat de kindertoeslagen in de huursubsidie worden afgeschaft\*.

\*Ministerie van SZW, *Sociale Nota 2002*, op.cit., p. 93.

### *Kinderopvang en de partnerval*

Behalve derving van inkomsten uit inkomensafhankelijke regelingen kan de overstap naar (meer) werk ook extra kosten met zich meebrengen, bijvoorbeeld voor kinderopvang. We raken hier aan de partnerval. Dit betreft niet-werkende partners, die behalve niet werken ook geen beroep doen op een uitkering maar wel een verdienende partner hebben. Dit zijn vooral vrouwen. De arbeidsparticipatie van vrouwen met kinderen blijkt allereerst afhankelijk te zijn van de leeftijd van het jongste kind. Vrouwen met minderjarige kinderen hebben minder vaak betaald werk en hebben kleinere banen dan vrouwen zonder kinderen<sup>19</sup>.

De participatiebeslissing van deze vrouwen is mede afhankelijk van financiële en institutionele belemmeringen die zij ondervinden<sup>20</sup>. *Financiële belemmeringen* zijn bijvoorbeeld het wegvloeien van extra gezinsinkomen door extra kosten die moeten worden gemaakt voor kinderopvang en door het verliezen van aanspraken op inkomensafhankelijke regelingen. Om zorg te kunnen combineren met betaalde arbeid, draagt de overheid bij aan de kosten van kinderopvang. Desondanks brengt de inkomensafhankelijk ouderbijdrage een forse marginale druk met zich mee. Volgens de WHIR bedraagt de marginale druk bij vier dagen voltijdse kinderopvang 15%.

*Institutionele belemmeringen* zijn bijvoorbeeld het tekort aan kinderopvangplaatsen en minder begeleiding (dan uitkeringsgerechtigden) van arbeidsbureaus.

#### **4.2.4 Veroorzakers op gemeentelijk niveau van een hoge marginale druk**

Het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) en het onderzoeks- en adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (SGBO) concluderen op basis van een groot aantal beleidsnota's dat gemeentelijk minimabeleid doorgaans primair is gericht op inkomensondersteuning<sup>21</sup>.

Niet alle huishoudens profiteren in dezelfde mate van gemeentelijke regelingen. De gemeentelijke variatie is groot<sup>22</sup>. De verschillen in gemeentelijk beleid worden grotendeels veroorzaakt doordat gemeenten een aanmerkelijke autonomie hebben bij het voeren van armoedebeleid en doordat het gebruik van categoriale inkomensondersteunende regelingen grote verschillen vertoont tussen gemeenten. Onderzoek van Bijwaard<sup>23</sup> laat zien dat er grote ver-

---

19 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *In Goede Banen*, Den Haag 2000.

20 Nyfer, 'Ik ga niet betalen om te werken', onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Breukelen 2001.

21 Allers, M.A. en J. den Heeten, *Armoedeval: is ontsnappen mogelijk?* COELO/SGBO 2000.

22 SGBO, *Armoede en activering*, op.cit.

23 Bijwaard, G., Het lokale armoedebeleid. in: Egbersen, Vrooman en Snel (red.). *Balans van het armoedebeleid: vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, Amsterdam 2000.

schillen in de omvang van het lokale armoedebeleid bestaan, die niet kunnen worden herleid tot lokale verschillen in de ernst van de armoedeproblematiek. De verschillen tussen gemeenten zijn overigens afgenomen in het jaar 2000, doordat het gebruik van categoriale regelingen algemener is geworden<sup>24</sup>.

#### *Uitgaven aan armoedebeleid en koopkrachteffecten*

De totale uitgaven aan gemeentelijk armoedebeleid vertonen een flinke stijging: in de periode 1995-1998 is de toename circa 196 procent (zie tabel 4.3). Dit wordt vooral veroorzaakt door de toename van uitgaven aan bijzondere bijstand en kwijtschelding van gemeentelijke heffingen. Deze stijging heeft plaatsgevonden in een periode dat de conjunctuur zich gunstig ontwikkelde en de arbeidsparticipatie een flinke stijging vertoonde.

Tabel 4.3 – Uitgaven armoedebeleid alle Nederlandse gemeenten 1995-1998 (bruto, mln euro)

	1995	1996	1997	1998
bijzondere bijstand	87	133	188	241
kwijtschelding	26	50	66	78
schuldhulpverlening	14	19	23	27
maatschappelijke participatie	11	14	20	25
totaal	138	216	296	371

Bronnen: Monitor Gemeentelijk Armoedebeleid (2000); Sociale Nota 2002 (p. 91).

Belangwekkend is de ontwikkeling van de koopkracht inclusief en exclusief deze gemeentelijke regelingen. De generieke koopkrachtmutatie<sup>25</sup> van de huishoudens rond het sociaal minimum bedraagt in 2001 naar schatting zeven procent ten opzichte van 1995<sup>26</sup>. Werknemers met een inkomen rond het minimumloon hebben gemiddeld een grotere inkomensstijging onderzonden. Uitkeringsgerechtigden rond het sociaal minimum hebben naast een toenemende generieke koopkracht ook kunnen profiteren van intensiveeringen in specifieke inkomensondersteunende regelingen op rijksniveau en gemeentelijk beleid<sup>27</sup>. Tabel 4.4 biedt inzicht in de bijdrage van meer specifieke rijks- en gemeentelijke regelingen aan de inkomensontwikkeling van een huishouden met een minimumuitkering en met een modaal inkomen.

24 Ministerie van SZW, *Sociale Nota 2002*, op.cit., p. 99.

25 Het gaat om het generieke koopkrachtbeeld. Specifiek inkomensbeleid op rijksniveau (zoals de huursubsidie) en gemeentelijke regelingen zijn niet in deze cijfers meegenomen.

26 Ministerie van SZW, *Sociale Nota 2002*, op.cit., p. 87.

27 Uit het Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en uitsluiting 2001 blijkt dat onder meer schuldhulpverlening een belangrijk instrument is ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 21 501-18, nr. 147.

Tabel 4.4 – Gemiddelde koopkrachtontwikkeling 1995-2001 (gecumuleerd) inclusief gemiddeld effect inkomensafhankelijke regelingen

	Generiek	Huursubsidie*	Gemeentelijk beleid**	Totaal
Sociaal minimum paar met kinderen	8¼	3¼	7½	19½
Sociaal minimum paar zonder kinderen	6½	2¼	7½	16¼
Paar modaal met kinderen	10	-	-	10
Paar modaal zonder kinderen	9½	-	-	9½

\* Effect voor een huishouden met een huur van 600 gulden per maand en recht op huursubsidie

\*\* Gemiddeld effect intensivering gemeentelijk armoedebeleid in de periode 1995-2000 inclusief kwijtschelding, exclusief effect kwijtschelding waterschapslasten. Per gemeente en huishouden kan het werkelijke effect afwijken.

Bron: Deelrapportage Arbeidsmarkt en armoedeval, p. 73.

Enkele maatregelen die in de periode 1995-2001 in belangrijke mate hebben bijgedragen aan de koopkrachtontwikkeling zijn:

- de toepassing van de koppeling van de minimumloonstijging (en daarmee ook het niveau van de uitkeringen) aan de gemiddelde contractloonontwikkeling;
- de invoering van een extra verlaagd tarief in de eerste belastingschijf in 1999;
- de introductie van diverse heffingskortingen in het jaar 2001.

Wat de huursubsidie en de gemeentelijke regelingen betreft zijn tussen 1995 en 2000 met name de verhoging van de huursubsidie en de verruiming van de mogelijkheden tot kwijtschelding van de gemeentelijke heffingen van invloed geweest op de koopkracht. Ook is in deze periode het gemeentelijk inkomensondersteunend beleid geïntensiveerd.

*Belangrijke veroorzakers van de armoedeval: het kwijtscheldingsbeleid...*

Bij onvoldoende betalingscapaciteit en afwezigheid van vermogen kunnen burgers een beroep doen op kwijtschelding van gemeentelijke, waterschaps- en rijksbelastingen.

Gemeenten zijn vrij te bepalen van welke belastingen kwijtschelding mogelijk is, en kunnen binnen zekere grenzen zelf beslissen aan wie zij kwijtschelding verlenen. Ook stellen zij zelf de hoogte van de lokale tarieven vast. De kwijtscheldingsnorm is in vrijwel alle gemeenten op 100 procent gesteld. Dit is de ruimste norm die het Rijk de gemeenten toestaat. In veruit de meeste gemeenten is voor zowel onroerende zaak belasting, rioolrecht als reiningsheffing kwijtschelding mogelijk. Voor meerpersoonshuishoudens ligt

het kwijtgescholden bedrag gemiddeld rond de 295 euro voor alleenstaanden rond de 250 euro per jaar<sup>28</sup>.

De marginale druk bedraagt maximaal 80 procent, uitgedrukt als percentage van het nettoinkomen. Als percentage van het bruto-inkomen is deze circa 50 procent<sup>29</sup>.

*... en de bijzondere bijstand*

Bijzondere bijstand wordt gegeven voor noodzakelijke bestaanskosten als gevolg van bijzondere omstandigheden die niet kunnen worden voldaan uit de algemene bijstand of eigen draagkracht. De aanvraag wordt automatisch gehonoreerd zonder dat aangetoond moet worden of de kosten ook daadwerkelijk noodzakelijk of gemaakt zijn.

Sinds 1991 zijn gemeenten zelf beleidsmatig en financieel verantwoordelijk voor de verlening van bijzondere bijstand. De middelen hiervoor zijn geïntegreerd in de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De bijzondere bijstand wordt verdeeld op basis van maatstaven die betrekking hebben op de sociale structuur van de gemeente.

Naar budgettair beslag is de bijzondere bijstand de belangrijkste lokale inkomensafhankelijke voorziening. Het gaat om een breed scala aan uitgaven, van brillen en medische kosten tot wasmachines.

Gemeenten mogen sinds 1997 ook categoriaal bijzondere bijstand verlenen, dat wil zeggen aan groepen die aan van tevoren vastgestelde voorwaarden voldoen. De marginale druk bedraagt circa 20 procent<sup>30</sup>.

*Categoriaal gemeentelijk inkomensbeleid*

Het inkomensbeleid op gemeentelijk niveau is weinig transparant. Dit wordt veroorzaakt door de mix van specifieke en categoriale inkomensondersteunende regelingen, waartussen de grens niet altijd duidelijk te trekken is. Sommige specifieke regelingen hebben inmiddels (deels) een categoriaal karakter, zoals bijvoorbeeld de bijzondere bijstand. Daarnaast is niet inzichtelijk welke resultaten worden gehaald met het gemeentelijke beleid. Uit een onderzoek naar het gemeentelijk minimabeleid blijkt dat ongeveer eenderde van de (respons)gemeenten geen basale gegevens kan aanleveren over zaken als de uitgaven aan minimabeleid, het bereik van de regelingen, het effect van de regelingen en de uitstroom uit activeringstrajecten<sup>31</sup>. In dit verband

28 Allers, M en S. Schrantee, *Gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid en armoedeval*, Den Haag 2000.

29 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De armoedeval, analyse en oplossingen, Rapport van de Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen*, Werkdocument no.152, Den Haag 2000, op.cit., p. 19.

30 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De armoedeval, analyse en oplossingen, Rapport van de Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen*, Werkdocument no.152, Den Haag 2000, op.cit., p. 17.

31 FNV, *Gemeente wees minimaal sociaal 2001*, Amsterdam 2002, p. 44.

zijn de kenmerken van (de toekenning van) de categoriale regelingen van belang (zie kader).

---

### **Enkele kenmerken van categoriale regelingen**

#### *Noodzakelijkheidstoets*

Voor de categoriale verstrekkingen wordt in de regel niet per individu een noodzakelijkheidstoets uitgevoerd. Indien de aanvrager valt binnen de bepaalde doelgroep, ontvangt deze een bijdrage.

Bij categoriale inkomensondersteunende regelingen is de noodzakelijkheidstoets niet verplicht; gemeenten kunnen zelf bepalen of ze de uitgaven op noodzakelijkheid willen controleren.

#### *Inkomensbegrip*

De inkomensgrenzen variëren van 100 tot 130 procent van de bijstandsnorm.

Het grootste deel van de gemeenten beoordeelt op een peildatum het inkomen op basis van een afschrift van de laatste salarisstrook, uitkeringsbeschikking of pensioen. Een ander deel van de gemeenten gebruikt een indirecte methode: minima die in aanmerking komen voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen komen ook automatisch in aanmerking voor categoriale bijzondere bijstand.

In de meeste gemeenten kunnen minima die reeds een categoriale verstrekking hebben ontvangen voor bepaalde kosten ook nog een aanvraag doen voor een individuele verstrekking voor dezelfde kosten.

De huursubsidie wordt voor categoriale verstrekkingen niet opgeteld bij het te beoordelen inkomen.

#### *Drempelbedrag*

Met uitzondering van één grote gemeente passen de responsgemeenten geen drempelbedrag toe voor categoriale verstrekkingen.

#### *Ambtshalve verstrekking*

In 2000 werd 18 procent van alle verstrekkingen ambtshalve uitgekeerd aan cliënten van de sociale dienst. Dit kan betekenen dat de cliënt de bijdrage ontvangt per negatieve optie: de gemeente gaat (na schriftelijke mededeling) over tot uitkering tenzij de cliënt aangeeft daarvoor niet in aanmerking te willen komen. In 1994 werd nog 24 procent van alle verstrekkingen ambtshalve uitgekeerd aan cliënten van de sociale dienst.

#### *Vermogenstoets*

Op grond van artikel 40 van de Abw zijn gemeenten verplicht (een deel van) het vermogen van de aanvrager in de beoordeling te betrekken, ook bij categoriale verstrekkingen. Door ongeveer twee op de drie gemeenten worden eisen gesteld met betrekking tot het vermogen. Dit verschilt wel per regeling. Het vermogen wordt overigens vaak niet gecontroleerd.

Bron: SGBO, *Armoede en activering*, op.cit., pp.15-19.

---

Het SGBO heeft geïnventariseerd welke categoriale inkomensondersteunende regelingen gemeenten hebben (zie tabel 4.5)<sup>32</sup>. Er is alleen gekeken naar relevante regelingen voor 65-minners. Met de resultaten kan een indicatie

---

32 SGBO, *Armoede en activering*, Den Haag 2001.

worden gegeven van de mate waarin bij verschillende doelgroepen de armoedeval zal optreden<sup>33</sup>.

Tabel 4.5 – Kenmerken van categoriale gemeentelijke regelingen, 2000 (in procenten)

	Duurzame gebruiks- goederen	Schoolse en buitenschoolse activiteiten	Kortings- pas	CAV*	Woonlas- tenfonds	Maatschap- pelijke activi- teiten**	Gemiddeld
Gemeenten met regeling	67	61	21	27	7	76	?
Uitsluitend sociaal minimum	44	32	21	65	0	29	32
Uitsluitend bij langdurig laag inkomen	84	36	8	6	13	31	44
Afhankelijk van feitelijke kosten	58	40	93		100	73	69
Ambtshalve verstrekking aan cliënten sociale dienst	21	18	29	29	?	15	18

\* Collectieve aanvullende ziektekostenverzekering.

\*\* Hieronder vallen diverse regelingen, zoals de minimapas.

Leesvoorbeeld: 67 procent van de gemeenten heeft een regeling voor duurzame gebruiksgoederen. 44 procent van deze regeling is uitsluitend bestemd voor huishoudens met een inkomen tot het sociaal minimum.

Bron: SGBO, Armoede en activering, op.cit., p. 19.

Een gemiddeld huishouden met een minimuminkomen ontvangt in 2000 een hogere bijdrage dan in 1999. Dit is hoofdzakelijk te verklaren door een toename van het aantal regelingen. Uit de studie van het SGBO blijkt dat het gebruik van categoriale regelingen in 2000 is gestegen ten opzichte van 1999. Opvallend is dat grote gemeenten gemiddeld twee keer zoveel regelingen hebben als kleine gemeenten. De hoogte van de bijdragen is niet sterk veranderd.

De doelgroep van de regelingen is wel veranderd. In 1999 was 25 procent van de verstrekkingen uitsluitend bestemd voor huishoudens die reeds langdurig een inkomen hebben rond het minimum. Uit tabel 4.5 is af te leiden dat in 2000 de doelgroep verder beperkt is: gemiddeld is 44 procent van de verstrekkingen uitsluitend voor deze huishoudens bedoeld. Daarentegen is de doelgroep in beperkte mate vergroot doordat minder gemeenten hun regelingen uitsluitend openstellen voor huishoudens op het sociaal minimum: in 1999 was 36 procent van de regelingen uitsluitend bedoeld voor minima tegen 32 procent in 2000 (zie tabel 4.5). De gemiddelde inkomensgrens van de verstrekkingen is bovendien omhoog gegaan van 105 procent in 1999 naar 107 procent in 2000. De gemeenten zijn geen andere sociaal-economische doelgroepen gaan aanwijken.

33 De gegevens van het onderzoek zijn verkregen middels een schriftelijke enquête (respons: 67 gemeenten) en een kwalitatieve analyse van documenten van 25 gemeenten.



Toepassing van de geschetste categoriale regelingen betekent enerzijds een vermindering van de armoede van de betrokkenen, maar anderzijds een vergroting van de armoedevalproblematiek als gevolg van een hogere marginale druk die zo ontstaat.

Uit tabel 4.6 blijkt dat in veel gevallen sprake is van een forse marginale druk indien maximaal gebruik wordt gemaakt van de regelingen.

Tabel 4.6 – Potentiële marginale druk van categoriale regelingen bij verschillende typen huishoudens met een inkomen rond het minimum (bedragen in euro's)

Huishouden en inkomens als % van de bijstandsnorm	Netto maandinkomen	Totaal extra per jaar (aan categoriale regelingen)*	Totaal inkomen als % van het netto minimum (=100**)	Marginale druk (%)
<b>Alleenstaande</b>				
100%	701	192	100	
110%	771	76	108	14 ***
120%	841	20	118	7
<b>Alleenstaande ouder met twee kinderen van 8 en 15 jaar</b>				
100%	901	441	100	
110%	992	164	107	26
120%	1081	77	116	8
<b>Echtpaar met twee kinderen van 8 en 15 jaar</b>				
100%	1001	464	100	
110%	1102	181	107	24
120%	1202	86	116	8
<b>Echtpaar zonder kinderen</b>				
100%	1001	225	100	
110%	1102	95	109	11
120%	1202	22	118	6

\* Het gaat om: duurzame gebruiksgoederen, indirecte schoolkosten en maatschappelijke activiteiten. Leesvoorbeeld: Indien een alleenstaande ouder meer dan 100 procent van de bijstandsnorm gaat verdienen, houdt hij van een euro inkomensstijging maar 74 eurocent over; 26 eurocent gaat 'verloren' als gevolg van het feit dat geen recht meer bestaat op categoriale inkomensondersteuning. Indien hij nog meer dan 100 procent van de bijstandsnorm verdient, wordt de marginale druk wat kleiner: van elke euro die hij verdient, houdt hij per saldo 92 eurocent over.

\*\* Totale inkomen (12x maandinkomen + categoriaal) als percentage van het totale inkomen van het huishouden bij 100% van de bijstandsnorm. Bijvoorbeeld in het geval van een alleenstaande die 110% van de bijstandsnorm gaat verdienen; de bijbehorende index (bijstandsnorm=100) wordt dan:  $[(12 \times 771 + 76) / (12 \times 701 + 192)] \times 100 = 108$ . De relatieve netto inkomensstijging, inclusief de bedoelde categoriale regelingen, ten opzichte van het totale netto inkomen op bijstandsniveau bedraagt 8 procent.

\*\*\* De stijging van het netto jaarinkomen bedraagt:  $12 \times (771 - 701) = 840$  euro; de toename van het totale jaarinkomen bedraagt:  $(12 \times 771 + 76) - (12 \times 701 + 192) = 724$  euro. Het verschil tussen deze mutaties is  $(840 - 724) = 116$  euro. De marginale druk bedraagt:  $116 / 840 \times 100\% = 14\%$ .

Bron: SGBO, Armoede en activering, op.cit., p. 7.

## 4.2.5 Conclusie

Uit kwantitatieve analyse volgt dat grote groepen huishoudens te maken hebben met de werkloosheids- respectievelijk armoedeval. De marginale druk kan daarbij oplopen tot boven de 120 procent. Zorgwekkend is dat de ernst van de armoedevalproblematiek vergroot is tussen 1995 en 2001. De oorzaken van deze toename liggen bij een gebrekkige afstemming van regelingen op gemeentelijk en rijksniveau waardoor een cumulatie van regelingen ontstaat. Op rijksniveau is de huursubsidie een belangrijke reden dat de armoedeval verslechterd is. Bij de gemeenten speelt het probleem dat meer geld beschikbaar is gekomen voor specifiek en categoriaal inkomensbeleid. Dat heeft niet zozeer geleid tot hogere uitkeringen, maar wel tot een toename van het aantal inkomensondersteunende regelingen. Daar ligt dan ook een belangrijk aangrijpingspunt voor de oplossing: de afstemming van het inkomensondersteunend beleid moet sterk worden verbeterd.

## 4.3 Een integrale aanpak

### 4.3.1 Uitgangspunten

De SER relateert de armoedevalproblematiek aan de arbeidsmarkt en daarmee aan de categorie beneden 65-jarigen. Het primaire uitgangspunt in de integrale benadering van de raad is te komen tot een betere en meer intensieve begeleiding van werkzoekenden via een sluitende aanpak, met als elementen: scholing, activering, arbeidstoeleiding en toepassing van het controle- en sanctiebeleid in de sociale zekerheid. Vermindering van de armoedeval in brede zin stimuleert niet-werkenden betaald werk te aanvaarden en prikkelt werkenden met een laag inkomen om zich verder te ontwikkelen, in hun arbeidsloopbaan en in hun nettoarbeidsinkomen.

Bij de aanpak van de armoedeval is sprake van een trilemma tussen het afbouwen van de marginale druk, het beperken van negatieve inkomenseffecten en het beperken van het budgettaire beslag. Bij het afbouwen van de marginale druk staat voor de SER voorop dat daar waar de overstap van een uitkering naar werk kan worden gemaakt, de marginale druk laag moet zijn. De raad onderkent dat de aanpak van de armoedeval niet voor elk individu koopkrachtneutraal zal kunnen uitwerken (zie verder).

Het accent op vermindering van de armoedeval laat onverlet dat ook gerichte bestrijding van armoede en sociale uitsluiting noodzakelijk is. De SER wil op evenwichtige wijze omgaan met het dilemma tussen armoedebeleid enerzijds en activeringsbeleid door terugdringing van de armoedeval anderzijds. Voorwaarde hiervoor is transparantie van het inkomensondersteunend beleid. Dit betreft het totale overheidsbeleid, zowel op nationaal als op lokaal niveau.

De SER heeft bij zijn advisering een bepaalde tijdshorizon voor ogen: De raad bepleit het perspectief dat hij schetst de komende kabinetsperiode nadrukkelijk te agenderen en in te vullen, zodat rond 2005 een daadwerkelijke omslag in het arbeidsmarkt- en inkomensbeleid heeft plaatsgevonden.

#### **4.3.2 Verantwoordelijkheidsverdeling rijk-gemeente**

Beleid van de rijksoverheid gericht op beperking van de armoedeval is 'dweilen met de kraan open' wanneer geen afstemming plaatsvindt met het inkomensbeleid op gemeentelijk niveau. Een groot knelpunt bij de armoedevalproblematiek is het feit dat het beleid op lokaal (gemeentelijk) niveau niet altijd in overeenstemming is met de doelstellingen van het rijksbeleid, of dat deze zelfs tegen elkaar in werken. Dit raakt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen beide beleidsniveaus. Een duidelijk beleidsraamwerk is nodig dat hiervoor de goede aangrijpingspunten biedt. De invulling van dit raamwerk behoort tot de verantwoordelijkheid van het rijk.

De SER maakt onderscheid tussen de verantwoordelijkheid van het rijk en de gemeente op het gebied van werkgelegenheids- en inkomensbeleid. Stimuleren van de werkgelegenheid op macroniveau en vormgeven aan een activerende sociale zekerheid zijn taken van het rijk. Individueel maatwerk ten aanzien van de reïntegratie behoort tot de verantwoordelijkheid van de gemeente.

Inkomensbeleid dient zoveel mogelijk centraal gevoerd te worden: het streven moet gericht zijn op een (meer) solide generiek inkomensbeleid, waardoor specifiek beleid grotendeels niet meer nodig is. Voor gemeentelijk inkomensbeleid geldt: nee, tenzij. In het kader van de bijstand kunnen gemeenten specifieke inkomensondersteuning bieden, bedoeld als tijdelijke tegemoetkoming in bijzondere omstandigheden.

### 4.3.3 Rijksbeleid

#### *Kader voor gemeenten*

Het rijk moet een duidelijk kader creëren dat voor gemeenten – met hun eigen autonome bevoegdheden – aangrijpingspunten biedt om op een evenwichtige wijze om te gaan met het spanningsveld tussen de reïntegratietaak en de zorg voor een adequate inkomensondersteuning. Een belangrijk element van dit kader is een incentivestructuur die prikkelt tot het behalen van de (maatschappelijk) gewenste prestaties. Gemeenten dienen een voldoende financieel belang te hebben bij het terugdringen van uitkeringsafhankelijkheid en bij een doeltreffende, op regulier werk gerichte, inzet van ondersteuningsmogelijkheden: lusten en lasten worden geïnternaliseerd op gemeentelijk besluitvormingsniveau. Een mogelijkheid hiervoor is sterkere financiële prikkels in te bouwen in het financieringssysteem van de bijstand (zie kader).

---

#### **Budgettering van de bijstand**

De IBO-werkgroep Toekomst van het Arbeidsmarktbeleid verwacht veel van sterkere financiële prikkels en aansturing op prestaties. Met de gedeeltelijke (25 procent) budgettering van de bijstand in het kader van het Fonds Werk & Inkomen (FWI) is een eerste stap gezet naar een model waar gemeenten ook een groter financieel belang hebben bij uitstroom uit de bijstand. Verdere verhoging van de budgettering tot 50 procent is een belangrijke stap, aldus de werkgroep.

Ook volgens de commissie-Etty zijn er tal van aanwijzingen voor betekenisvolle beïnvloedingsmogelijkheden voor gemeenten op de omvang en ontwikke-

ling van de bijstandsuitgaven die een grotere financiële verantwoordelijkheid voor gemeenten rechtvaardigen. Het introduceren van vormen van budgettering in de bekostigingswijze van de bijstand kan volgens de commissie bijdragen aan de gewenste vergroting van de financiële verantwoordelijkheid van gemeenten en – via financiële incentives – aan een vanuit maatschappelijk oogpunt optimale uitvoering van de bijstand.

Bronnen: Ministerie van SZW, *Aan de slag; eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid*, Den Haag 2001; Interdepartementaal beleidsonderzoek financieringssysteem van de Algemene bijstandswet, *Financieringssysteem van de Algemene bijstandswet*, Den Haag 1996.

---

Sterkere financiële prikkels zullen naar verwachting van de SER een grotere bestuurlijke betrokkenheid op lokaal niveau bewerkstelligen en een extra stimulans bieden voor een versterking van een bedrijfsmatige werkwijze (sturen op prestaties). Dit zal een bijdrage leveren aan een adequate inzet van het voor cliënten beschikbare instrumentarium en de daarbij behorende middelen. De SER onderschrijft de aanbeveling van de commissie-Etty dat sprake moet zijn van een passende financieringssystematiek: de financiële verantwoordelijkheid van gemeenten dient te sporen met de bedrijfsmatige

verantwoordelijkheid en de beïnvloedbaarheid van de bijstandsuitgaven. Een correcte vertaling hiervan in een objectief verdeelmodel ondervangt dan het risico van afwenteling op de algemene middelen<sup>34</sup>.

#### *Transparant inkomensbeleid*

Door bevordering van de transparantie van het overheidsbeleid kan cumulatie van inkomensondersteunende regelingen, die terugdringing van de armoedeval ernstig belemmert, beperkt worden. Dit is een ander element van het raamwerk. Een bundeling en een centrale regie – en als onderdeel daarvan een anticumulatieregeling – zijn hierbij goede instrumenten. Anticumulatie heeft als oogmerk de marginale druk van de gezamenlijke regelingen aan een maximum te binden. Hiertoe zal eerst overzichtelijk moeten worden gemaakt wie aanspraak maakt op welke gemeentelijke en rijksregelingen en op grond van welke inkomensbegrippen die regelingen zijn ingericht. Vervolgens kan een norm voor de marginale druk worden vastgesteld.

De diverse inkomensondersteunende regelingen maken nu gebruik van uiteenlopende inkomens- en huishoudbegrippen en kennen verschillende uitvoeringssystemen. Dit heeft veel administratieve beslommingen tot gevolg en voor de burger kan dit leiden tot een onoverzichtelijke situatie en mogelijk niet-gebruik. Veel van de gehanteerde begrippen zijn bovendien niet eenduidig interpreteerbaar en bijgevolg slechts beperkt controleerbaar, waardoor het risico bestaat van onbedoelde cumulatie van regelingen. Het is daarom belangrijk duidelijke afspraken te maken over het te hanteren inkomensbegrip.

#### **4.3.4 Gemeentelijk beleid**

##### *Een klantgerichte benadering*

Binnen het door het rijk vastgestelde kader moeten gemeenten zorgdragen voor het leveren van individueel maatwerk ten aanzien van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. In hoofdstuk 3 is de door de SER voorgestane aanpak uiteengezet. Een dergelijke persoonlijke benadering kan door middel van casemanagement breder gestalte worden gegeven. Het gaat hierbij om een integrale aanpak waardoor de uitkeringsgerechtigde van meet af aan met een combinatie van actieve bemiddeling, scholing en (waar nodig) met een ondubbelzinnige aankondiging en effectuering van sancties wordt gestimuleerd om daadwerkelijk werk te zoeken en te aanvaarden. Voordeel van *case management* is dat ieder individu persoonlijk, en rekening houdend met zijn individuele omstandigheden, wordt benaderd. Nadeel is dat de uitvoeringskosten hoog zijn.

---

<sup>34</sup> Interdepartementaal beleidsonderzoek financieringssysteem van de Algemene bijstandswet, *Financieringssysteem van de Algemene bijstandswet*, Den Haag 1996.

De SER constateert dat de socialezekerheidswetgeving uitgaat van een evenwicht tussen rechten en plichten en dat de controle op de naleving van de verplichtingen tot nu toe te wensen heeft overgelaten (zie ook hoofdstuk 3). De raad vindt dat onvoldoende controle op de rechtmatigheid van uitkeringen in het kader van sociale zekerheid afbreuk doet aan het draagvlak voor die sociale zekerheid. Daarom beveelt hij aan om binnen de mogelijkheden die *case management* daarvoor biedt, de toepassing van het sanctie-instrumentarium te koppelen aan de reïntegratie-inspanningen van klanten en consistent sancties opleggen bij verwijtbaar gedrag. Als gevolg hiervan zijn er prikkels vanuit de regelgeving die de werkloosheidsval substantieel terugdringen.

Sommige gemeenten hebben al ervaring opgedaan met *case management*; in enkele gevallen is sprake van een behoorlijk succes (zie kader). Ook ervaringen in het buitenland wijzen erop dat tegenover de kosten ook grote besparingen op de bijstand kunnen worden geboekt (zie bijlage 6). Het zogenoemde Wisconsin-model is daarvan een goed voorbeeld. Niet alle elementen van dit model zijn zonder meer in Nederland in te voeren. Zo is beperking van de duur van de bijstand niet aan de orde. Daarentegen zijn de klantgerichte benadering (*case management*), evenals budgettering van de bijstand en financiële prikkels voor werklozen, instrumenten die in meer of mindere mate reeds worden toegepast. De SER beveelt een bredere toepassing van deze elementen aan.

---

### Case management in de praktijk

De gemeente Tilburg is begonnen met een nieuwe aanpak om via een individuele benadering bijstandsgerechtigden zo snel mogelijk te integreren: het polis-model. De achterliggende gedachte is dat bestrijding van armoede en langdurige werkloosheid maatwerk verlangt. Het polismodel realiseert een verschuiving naar meer maatwerk op basis van een integrale aanpak van werk, inkomen en zorg. Dit maatwerk wordt geleverd door een casemanager die de regie op klantniveau voert. Per klant zet een vaste casemanager samen met de klant een werk- of participatieladder op die stapsgewijs aangeeft hoe de doelstelling – zelfredzaamheid – bereikt kan worden. De casemanager regisseert, organiseert, faciliteert en sanctioneert. Om-

dat afspraken niet meer vrijblijvend zijn, worden de afspraken vastgelegd in een polis/contract. Samen met de klant krijgt de inhoud van de polis vorm. Hierin komen ook de rechten en plichten van de klant.

De gemeente Groningen is als winnaar van het SGBO-onderzoek 'Gemeenten gemeten' uitgeroepen omdat zij het percentage WW, WAO en ABW-uitkeringen het sterkst wist terug te brengen tussen 1 januari 1999 en 1 januari 2001. In 1998 is in Groningen voor een andere aanpak gekozen: personen in de bijstand worden actief benaderd. Sinds 1 januari 2001 is het project 'Groningen op de ladder' van start gegaan. Hierbij wordt de dienstverlening van de gemeente afgestemd op de persoonlijke behoefte en situatie van de klant. Hier-

voor krijgt hij onder meer een vast contactpersoon. Er wordt gebruikgemaakt van een zogenoemde zelfredzaamheidsladder, waarbij de treden van de ladder staan voor de weg die een klant doorloopt op weg naar werk. De bovenste trede van de ladder staat voor betaald werk, andere sporten van de ladder zijn onder meer training, opleiding en werk met subsidie. Samen met de klant

wordt een plan opgesteld hoe het snelst op de ladder te stijgen. Om de klant te stimuleren om de ladder te beklimmen krijgt hij een bonus wanneer hij naar de volgende trede gaat. Ook het omgekeerde geldt: een klant die niet mee wil werken, kan een boete krijgen.

Bron: [www.SGBO.nl](http://www.SGBO.nl), Gemeenten gemeten.

---

### *Inkomensondersteuning*

De WHIR<sup>35</sup> maakt met betrekking tot regelingen voor gemeentelijke inkomensondersteuning onderscheid tussen specifieke, categoriale en generieke regelingen. Grootste probleem bij de terugdringing van de armoedeval vormen de categoriale regelingen. Categoriale regelingen richten zich weliswaar op een specifieke doelgroep maar krijgen in toenemende mate een generiek karakter (zie par. 4.2.4). De aanvraag wordt vaak automatisch gehonoreerd zonder dat aangetoond moet worden of de kosten ook daadwerkelijk noodzakelijk zijn of gemaakt zijn. Categoriaal beleid belemmert de transparantie in het inkomensbeleid met als gevolg een vergroting van de armoedevalproblematiek. In de geschetste visie op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en gemeenten, past niet langer het bestaan van categoriaal gemeentelijk inkomensbeleid. De SER stelt daarom voor categoriale verstrekkingen van gemeenten af te schaffen (voor de wijze waarop dit gebeurt, zie paragraaf 4.4 en 4.5).

Ook het aantal specifieke regelingen wil de SER terugdringen. Uitgangspunt voor inkomensbeleid op gemeentelijk niveau zou in de nieuwe situatie uiteindelijk moeten zijn: 'nee, tenzij'. Voor de invulling van het 'tenzij' dient in beginsel aansluiting te worden gezocht bij de mogelijkheden voor inkomensondersteuning conform de Algemene Bijstandswet (ABW). Randvoorwaarden die hierbij in acht moeten worden genomen zijn dat:

- de verstrekking *specifiek* is, zodat bewust rekening kan worden gehouden met (cumulatieve) effecten van (tijdelijke) inkomensondersteuning in relatie tot het te verdienen inkomen en het vangnetkarakter van de regelingen wordt versterkt;
- bij de aanvraag wordt getoetst of de kosten *noodzakelijk* zijn en daadwerkelijk gemaakt worden;
- de verstrekking een *tijdelijk* karakter heeft, bedoeld als tegemoetkoming in bijzondere omstandigheden.

---

35 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De armoedeval, analyse en oplossingen, Rapport van de Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen*, Werkdocument no.152, Den Haag 2000.

#### 4.3.5 Naar een transparant, doelmatig en doeltreffend inkomensbeleid

De WHIR<sup>36</sup> komt, in navolging van de commissie-Derksen<sup>37</sup>, tot de conclusie dat het beperken en afbouwen van aantal en reikwijdte van inkomensafhankelijke regelingen onvermijdelijk is. De werkgroep constateert dat de nadelen van inkomensafhankelijkheid per saldo groter zijn dan de voordelen. De SER onderschrijft deze constatering. De SER beveelt een kritische analyse op doelmatigheid en doeltreffendheid aan die moet uitwijzen welke inkomensafhankelijke regelingen afgebouwd dienen te worden en voor welke handhaving wenselijk is en blijft. Omdat de huidige inkomensafhankelijke regelingen vaak onvoldoende op elkaar zijn afgestemd, kunnen individuen met zeer hoge marginale tarieven worden geconfronteerd. Een betere coördinatie kan worden bereikt door de te handhaven regelingen zoveel mogelijk te bundelen. Het grote voordeel hiervan is dat de huidige (onbedoelde) cumulatieve effecten van de verschillende regelingen worden ondervangen, hetgeen resulteert in een per saldo lagere marginale druk aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Bundeling leidt ook tot een betere controleerbaarheid van het gebruik van regelingen en een vermindering van de administratieve belasting voor burger en uitvoerende instantie.

De voorkeur van de SER gaat uit naar het bewerkstelligen van deze bundeling door middel van het fiscaliseren van (inkomensafhankelijke) subsidie-regelingen. Dit doet hij op grond van de volgende overwegingen<sup>38</sup>:

- Integratie van subsidies in de belastingen maakt een einde aan het versnipperde inkomensbeleid. Het beleid komt samen op één punt: de inkomstenbelastingen. Hierdoor kan op inzichtelijke wijze inkomenspolitiek worden gevoerd. De marginale tarieven die eerst verstopt zaten in de specifieke regelingen komen dan tot uiting in het tarief van box 1. De effecten van wijzigingen (op de werkloosheids- en armoedeval) zullen sneller en beter inzichtelijk zijn voor de verschillende categorieën belastingbetalers en de beleidsverantwoordelijken.
- Door één instantie, de belastingdienst, met de uitvoering te belasten en draagkracht op een consistente manier te meten door het inkomensbegrip te uniformeren kunnen de uitvoeringskosten omlaag en de bureaucratie worden beperkt. Verder kan een grotere transparantie van de herverdeling aanzetten tot rationeler beleid.

36 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De armoedeval, analyse en oplossingen*, op.cit.

37 Interdepartementale commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke regelingen, *Armoede en armoedeval; de rol van inkomensafhankelijke regelingen*, Den Haag 1997.

38 Zie ook: Bovenberg, A.L., *Naar een duale vlaktaks?*, in: *Er zal geheven worden!*, Opstellen aangeboden aan prof.dr. S. Cnossen ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Deventer 2001, pp. 73-86.



- Gefiscaliseerde inkomensafhankelijke subsidies in de vorm van (inkomensafhankelijke) heffingskortingen geven de burgers een grotere bestedingsvrijheid dan in het huidige stelsel het geval is.
- Marktverstoringen worden gemitigeerd: de afnemer betaalt de echte prijzen.
- De effecten van cumulatie kunnen worden afgevlakt.
- De rechtsgelijkheid neemt toe.
- Het niet-gebruik, met name onder werkenden met een laag inkomen, zal afnemen.
- Door het omzetten van (inkomensafhankelijke) subsidieregelingen in heffingskortingen worden het belastinguitgaven. Op deze manier wordt het inkomensbeleid uit het bereik van vakdepartementen gehaald, waardoor er in mindere mate sprake zal zijn van een versnipperd, niet-transparant inkomensbeleid. Via een zorgvuldige bestuurlijke inbedding kan zeker worden gesteld de sectorale doeleinden van vakdepartementen gewaarborgd blijven<sup>39</sup>.

Tegenover de genoemde voordelen staan ook nadelen:

- Integratie van subsidieregelingen in de fiscaliteit stelt eisen aan het productieproces van de belastingdienst. De automatisering kan hierbij een belangrijke rol vervullen.
- Ook heffingskortingen kunnen armoedevaleffecten teweegbrengen. Dit geldt des te meer voor inkomensafhankelijke heffingskortingen. Afhankelijk van de vormgeving kunnen de negatieve effecten op de marginale druk alsook de budgettaire last echter beperkt blijven.
- Het omzetten van inkomensafhankelijke regelingen in fiscale heffingskortingen is een complexe operatie en kan gepaard gaan met een groot budgettair beslag. Daarom zal deze operatie gefaseerd moeten worden geïmplementeerd.

Voor de SER wegen de voordelen van fiscalisering zwaarder dan de nadelen. De raad heeft een systeem van heffingskortingen voor ogen dat zoveel mogelijk een tegemoetkoming biedt voor bepaalde aanvaardbare kosten, zoals bijvoorbeeld voor huur (zie kader). Bij deze aanpak leidt inkomensherverdeling niet tot marktverstoringen; de afnemer betaalt de echte prijzen.

In aansluiting hierop is het van belang dat (niet volgens de doelstelling van de regeling beoogde) inkomenspolitieke elementen in rijksregelingen worden afgebouwd om (oneigenlijk) gebruik van deze regelingen voor inkomenspolitieke doeleinden zoveel mogelijk te voorkomen. Daar waar inkomensondersteuning maatschappelijk wenselijk is, is het fiscale instrumentarium de aangewezen weg.

---

<sup>39</sup> Bron: Interdepartementale commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, *Armoede en armoedeval; de rol van inkomensafhankelijke regelingen*, op.cit., p. 80.

Deze principiële wijziging in het denken over en het vormgeven van inkomensbeleid vergt een gedegen en zorgvuldige aanpak. De raad beschouwt fiscalisering daarom als een optie die pas op de middellange termijn ten volle geëffectueerd kan worden.

---

**Illustratie: Omzetten van de huursubsidie in een inkomensafhankelijke heffingskorting**

Het omzetten van de huursubsidie in een inkomensafhankelijke heffingskorting kan bijvoorbeeld als volgt worden vormgegeven:

*a. Aanvaardbare kosten*

Eerst wordt bepaald wat de kosten zijn voor een kwalitatief goede woning. Bij de bepaling van deze aanvaardbare kosten wordt geen luxe meegenomen, maar wel wordt gekeken naar kwaliteit. Ook kunnen voor verschillende huishoudensvormen verschillende kosten gelden. Voor gezinnen met kinderen kan bijvoorbeeld bij de aanvaardbare huur een toeslag voor kinderen worden opgeteld. Ook voor gehandicapten kan de woonnorm hoger zijn, omdat zij vaak duurder moeten wonen.

*b. Lastenpercentage*

Vervolgens wordt een percentage van het belastbaar gezinsinkomen vastgesteld dat aanvaardbaar geacht wordt om aan huren te besteden. Zo houden gezinnen bij besteding van bijvoorbeeld 15% voor huren voldoende vrij besteedbaar inkomen over om van rond te komen.

*c. Inkomensafhankelijke heffingskorting*

Bij een gegeven belastbaar huishoudinkomen wordt vervolgens bepaald wat het verschil is tussen de aanvaardbare kosten en het lastenpercentage. Het verschil wordt via een inkomensafhankelijke heffingskorting verrekend.

In de *Verkenning belastingen en premies*

zijn doorrekeningen gemaakt van enkele varianten, waarbij de huursubsidie wordt gefiscaliseerd. Uit deze doorrekeningen blijkt dat de marginale druk met 25 tot 30 procentpunt kan worden verlaagd. Daar staat wel tegenover dat het gebruik van dergelijke regelingen veel groter wordt: 400.000 tot 700.000 personen stromen in. In de meest royale variant zijn de kosten ter hoogte van 1,36 miljard euro (3 miljard gulden) gelijk aan de besparingen op de huursubsidie. In andere varianten kan besparingswinst worden geboekt. Ter vergelijking zijn in de verkenning ook varianten doorgerekend die binnen de huidige huursubsidiesystematiek kunnen worden uitgevoerd. In deze varianten daalt de marginale druk met maximaal 12 procentpunten en is de uitstroom maximaal 30.000 personen. Er treedt vrijwel geen besparing op.

De SER is in zijn advies over het toekomstig woonbeleid ingegaan op het huursubsidie-instrument. Hij heeft aanbevolen om bij de door hem gewenste aanpassing van de vormgeving van de huursubsidieregeling mede rekening te houden met de armoedeval. Daarbij heeft hij een aantal complicaties bij de omzetting in een systeem van woonvouchers besproken; deze hebben ook enige relevantie voor de omzetting in een inkomensafhankelijke heffingskorting.

Bronnen: Ministerie van Financiën, *Belastingen en premies; een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001*, Den Haag 2001; CDA, *Gericht en rechtvaardig; een christen-democratische oplossing voor de armoedeval*, Den Haag, 2000; SER-advies *Toekomstgericht woonbeleid*, publicatienr. 00/10, Den Haag 2000.

---

De raad beveelt het kabinet aan het geschetste perspectief de komende kabinetsperiode nadrukkelijk te agenderen en in te vullen, zodat in 2005 een daadwerkelijke omslag in het inkomensbeleid kan plaatsvinden.

In de overgangsfase hiernaartoe zijn beleidsaanpassingen nodig in combinatie met compensatiemaatregelen via de fiscaliteit. Een randvoorwaarde voor de geschetste systeemverandering is dat er geen woud van heffingskortingen ontstaat waardoor de transparantie en doelmatigheid wordt belemmerd; er dient optimaal gebruik te worden gemaakt van de mogelijkheden om regelingen te bundelen. De SER merkt hierbij op dat naarmate het komende kabinet een meer integrale benadering kiest, een kleiner aantal specifieke heffingskortingen nodig is om de inkomenseffecten beter te beheersen.

#### **4.3.6 Aanpak van de armoedeval vraagt een integrale meerjarige benadering**

Uit de analyse in de eerdere (sub)paragrafen blijkt dat het probleem van de armoedeval vooral veroorzaakt wordt door een niet-transparante verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en gemeente, en door het bestaan van vele inkomensafhankelijke regelingen op gemeentelijk- en rijksniveau die bovendien op individueel niveau vaak cumuleren.

De SER beveelt een kritische analyse aan gericht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van inkomensafhankelijke regelingen. Deze moet uitwijzen welke regelingen afgebouwd dienen te worden en voor welke handhaving wenselijk is en blijft. Om de afstemming tussen de te handhaven regelingen te verbeteren, waardoor cumulatieve effecten die bijdragen tot een vergroting van de armoedeval zoveel mogelijk gemitigeerd worden, beveelt de SER aan de te handhaven regelingen zoveel mogelijk te bundelen. Zijn voorkeur gaat uit naar het bewerkstelligen van deze bundeling door middel van het fiscaliseren van inkomensafhankelijke subsidieregelingen.

Gegeven de complexiteit van de problematiek en de verschillende aspecten op budgettair, fiscaal, inkomenspolitiek en uitvoeringstechnisch terrein, vergt een daadwerkelijke aanpak van de armoedeval een meerjarig traject, waarbij de verschillende te nemen maatregelen in onderlinge samenhang uitgewerkt dienen te worden. Zo'n integrale benadering heeft de voorkeur boven partiële analyses, varianten en scenario's van de aanpak van de armoedeval.

Over de uitwerking van deze integrale aanpak van de armoedeval wordt in de raad verschillend geoordeeld. In de paragrafen 4.4 en 4.5 worden de visies van respectievelijk een deel en een ander deel van de raad uiteengezet.

## 4.4 Aanpak van de armoedeval volgens een deel van de raad

In deze paragraaf zet een deel van de raad<sup>40</sup> uiteen hoe het de benodigde integrale aanpak van de armoedeval in het perspectief van de middellange termijn (2005) wil vormgeven. Dit deel bouwt daarbij voort op de hoofdlijnen van de (integrale) aanpak van de armoedeval, zoals in paragraaf 4.3 is beschreven.

Inkomensafhankelijke regelingen veroorzaken vooral een hoge marginale druk op het inkomenstraject 100-140 procent wml. Op dit traject is sprake van een overlap van de werkloosheidsval en de armoedeval in enge zin (zie paragraaf 4.2). In deze paragraaf zal daarom de armoedeval in brede zin centraal staan, waarbij de werkloosheidsval overigens wel de meeste beleidsaandacht krijgt.

Een daadwerkelijke aanpak van de armoedeval vergt volgens dit deel van de raad de nodige beleidsaanpassingen (zie paragraaf 4.4.1). Deze aanpak brengt ongewenste inkomenseffecten met zich mee, vooral voor de kwetsbare categorieën op minimumniveau die gebruik maken van inkomensafhankelijke regelingen. Daarom moet de aanpak van de armoedeval gepaard gaan met de inzet van compensatie-instrumenten (zie paragraaf 4.4.2) die passen bij het 'nieuwe inkomensbeleid' zoals dat geschetst is in paragraaf 4.3.5.

### 4.4.1 Beleidsaanpassingen

De komende kabinetsperiode moet een begin gemaakt worden met de aanpak van de armoedeval. Onderscheid kan worden gemaakt tussen de beleidsaanpassingen die mogelijk zijn binnen de huidige systematiek en het (deels) omzetten en afbouwen van bestaande inkomensafhankelijke subsidieregelingen in de nieuwe systematiek.

#### *Beleidsaanpassingen binnen de huidige systematiek*

Binnen de huidige systematiek, ziet dit deel van de raad een tweetal beleidsmogelijkheden ter vermindering van de werkloosheidsval. *Ten eerste* het geleidelijk afbouwen van inkomensafhankelijke regelingen over een langer inkomenstraject. Een geleidelijke afbouw verlaagt de marginale druk en vermindert daarmee de werkloosheidsval voor diegenen voor wie de regeling op dat moment van toepassing is. Nadeel is dat meer personen die eerst niet in aanmerking kwamen voor de regeling nu wel recht krijgen op inkomensondersteuning via een inkomensafhankelijke regeling. Dat kan hogere budgettaire lasten met zich meebrengen. Bovendien vindt er een verschuiving plaats van

40 Bestaande uit werknemersleden en de kroonleden mevrouw prof.mr. I.P. Asscher-Vonk, prof.dr. A.F.P. Bakker, mevrouw prof.dr. J.M. Cramer, dr. F.J. Don, drs. J.F. van Duyne, prof.dr. K.P. Goudswaard, prof.dr. V. Halberstadt, prof.dr. A.H.J. Kolnaar, R.L.O. Linschoten, dr. H.H.F. Wijffels en dr. M.L. Wilke.

de werkloosheidsval naar de armoedeval in enge zin, omdat deze ‘nieuwe’ gevallen vooral met het afbouwtraject van de regeling te maken krijgen. *Ten tweede* is uitfasering van subsidieregelingen bij werkaanvaarding een beleidsoptie om de werkloosheidsval te verminderen. Men houdt dan tijdelijk recht op aanspraak op inkomensafhankelijke regelingen. Naarmate uitkeringsgerechtigden over een lagere (structurele) verdien capaciteit beschikken wordt dit instrument minder effectief. Immers, wanneer de inkomensstijging eenmalig blijkt, is er slechts sprake van uitstel van de armoedeval.

Dit deel van de raad is niet voor toepassing van genoemde beleidsopties omdat op deze manier de oorzaak van de armoedeval niet wordt weggenomen en omdat niet op voorhand duidelijk is of er daadwerkelijk sprake is van een effectieve en doelmatige aanpak van de armoedeval in brede zin. Om de (oorzaak van de) armoedeval daadwerkelijk aan te pakken is het beter om bestaande inkomensafhankelijke regelingen deels te bundelen en om te zetten in fiscale heffingskortingen en deels te beëindigen.

#### *Omzetten en geleidelijk afbouwen van subsidieregelingen*

Dit deel van de raad beveelt een kritische analyse van inkomensafhankelijke regelingen aan die moet uitwijzen voor welke regeling handhaving wenselijk is en blijft, en welke regeling beëindigd kan worden (zie paragraaf 4.3.5). Het heeft hierbij een voorkeur voor twee beleidsopties die ook in combinatie met elkaar kunnen worden toegepast en abrupte ongewenste inkomenseffecten voorkomen. *Ten eerste* het geleidelijk afbouwen en omzetten van regelingen in de tijd, bijvoorbeeld door het huidige niveau en aantal toepassingen te bevriezen. Terugdringing van de armoedeval gaat dan gelijkmatiger, maar substantiële effecten worden pas op langere termijn zichtbaar.

*Ten tweede* een andere behandeling van nieuwe gevallen. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen bestaande en nieuwe gevallen. Aanspraken voor ‘bestaande gevallen’ worden dan gehandhaafd of bevroren. ‘Nieuwe gevallen’ vallen onder een nieuw regime. Nadeel van deze optie is een vermindering van de transparantie en een vergroting van administratieve lasten.

#### **4.4.2 Compensatiemaatregelen**

Een effectieve aanpak van de armoedeval gaat gepaard met inkomenseffecten voor verschillende groepen personen. Dit deel van de raad onderkent dat de aanpak van de armoedeval – gelet op de complexiteit – niet voor elk individu koopkrachtneutraal zal kunnen uitwerken. Zo is om praktische redenen individuele compensatie niet altijd mogelijk: door de cumulatie van inkomensafhankelijke regelingen is er geen zicht meer op de mate van inkomensondersteuning op microniveau; gemeenten hebben veelal geen zicht op

de effectiviteit en doelmatigheid van hun eigen regelingen<sup>41</sup>. Een adequaat flankerend beleid, mede via *case management*, moet voorkomen dat dit tot inkomensverlies leidt. Dit kan stapsgewijze aanpassingen en het geleidelijk afbouwen van regelingen noodzakelijk maken. Bijzondere aandacht verdienen de meest kwetsbare categorieën, die niet of nauwelijks in staat moeten worden geacht via betaalde arbeid in hun levensonderhoud te voorzien. Voor deze categorie als geheel moet ten minste behoud van koopkracht het uitgangspunt zijn; binnen de groep kan sprake zijn van differentiatie. In het verlengde van deze meerjarige integrale aanpak van de armoedeval en in het licht van het verwachte koopkrachtbeeld in de komende kabinetsperiode wil dit deel een koopkrachtverbetering in het bruto-netto-traject realiseren voor de (langdurige) minima. De aanpak van de armoedeval moet bovendien op korte termijn waarborgen dat aanvaarding van werk in ieder geval tot een inkomensverbetering leidt.

Het fiscale stelsel is volgens dit deel van de raad de aangewezen weg voor compensatie. Daartoe kunnen bestaande heffingskortingen worden benut of nieuwe heffingskortingen worden ingevoerd. Bij de vormgeving van heffingskortingen is het van belang welk doel en bijbehorende doelgroep voor ogen staan: lage inkomens zullen vaak niet ten volle profiteren van heffingskortingen, omdat zij weinig belasting betalen. Een mogelijkheid om dit punt af te dekken is om voor specifieke gevallen de heffingskorting uit te betalen. Een randvoorwaarde is dat de doelgroep goed is af te bakenen.

#### *Compensatie via het bestaande beleidsinstrumentarium*

In het huidige belastingstelsel komen verschillende soorten heffingskortingen voor die gebruikt kunnen worden als compensatie-instrument. Hier wordt ingegaan op de algemene heffingskorting, de meer specifieke heffingskortingen gericht op inkomensondersteuning en de arbeidskorting. Een eerste beleidsoptie is de *verhoging van de algemene heffingskorting*. De algemene heffingskorting geldt voor alle belastingplichtigen<sup>42</sup> waardoor een verhoging gepaard gaat met een relatief groot budgettair beslag als compensatie voor een selecte groep. De marginale druk ondervindt geen verandering als gevolg van de maatregel.

Een tweede beleidsoptie is het *verhogen of invoeren van specifieke heffingskortingen* die gericht zijn op inkomensondersteuning van specifieke groepen. Via de vormgeving van deze kortingen wordt rekening gehouden met bijzondere omstandigheden (leeftijd, kind, etc.). Door voorwaarden te stellen om in aanmerking te komen voor een specifieke heffingskorting is een gerichte compensatie mogelijk. Hiermee gaat een geringer budgettair beslag gepaard dan

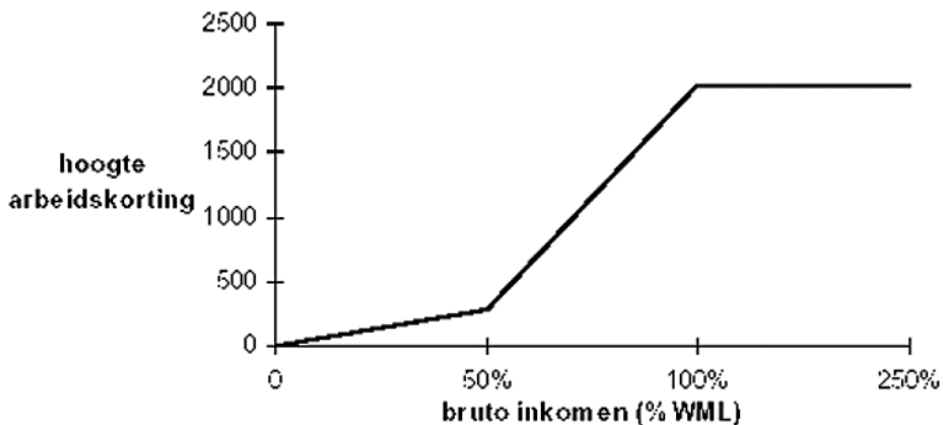
41 FNV, *Gemeente wees minimaal sociaal 2001*, Amsterdam 2002, p. 44.

42 Aan de niet-verdienende partner wordt deze heffingskorting door de belastingdienst uitgekeerd.

bij een generieke heffingskorting. De marginale druk verandert niet als gevolg van een verhoging van de heffingskorting<sup>43</sup>.

Een derde beleidsoptie voor compensatie is de *aanpassing van de arbeidskorting*, een specifieke heffingskorting gericht op het stimuleren van arbeid. Het arbeidskostenforfait is met ingang van het nieuwe belastingstelsel in 2001 vervangen door de arbeidskorting, een heffingskorting voor werkenden bedoeld als fiscale compensatie voor beroepskosten die met het verrichten van betaalde arbeid gepaard gaan. Zowel het arbeidskostenforfait als de arbeidskorting zijn – via een verhoging van het niveau – ook gebruikt voor het verlagen van de *replacement rate*, waardoor werken aantrekkelijker is gemaakt. De vormgeving van de huidige arbeidskorting is weergegeven in figuur 4.4.

Figuur 4.4 – De huidige arbeidskorting (gulden, 2001)



Bron: Deelrapportage Arbeidsmarkt en armoedeval, p. 39.

Voor een verhoging van de arbeidskorting ter beperking van de werkloosheidsval is een fors budgettair beslag nodig om negatieve koopkrachteffecten van de afbouw van inkomensafhankelijke regelingen te compenseren, omdat *iedere* werkende recht heeft op deze heffingskorting. Bovendien worden inactieven niet gecompenseerd: via de arbeidskorting worden alleen de werkenden bereikt.

De mate van verlaging van de marginale druk als gevolg van een verhoging van de arbeidskorting hangt af van de vormgeving. Bijvoorbeeld door een snellere oploop van het opbouwtraject (een steilere lijn in figuur 4.4 tussen

<sup>43</sup> De marginale druk kan wel veranderen als de hoogte van de heffingskorting (mede) afhankelijk is van het inkomen (zoals bijvoorbeeld bij de kinderkorting).

50 procent en 100 procent wml), wordt de marginale druk op dit inkomens-traject verlaagd; in de overige inkomens-trajecten verandert de marginale druk niet. Een andere optie is om het opbouwtraject te verlengen zodat de maximale arbeidskorting op een iets hoger inkomensniveau wordt bereikt (bijvoorbeeld bij 105 procent wml in plaats van de huidige 100 procent wml). De marginale druk daalt dan alleen op inkomens-traject waarmee het afbouwtraject van de arbeidskorting wordt verlengd (100-105 procent wml). Uiteraard daalt de *replacement rate* in alle inkomens-trajecten waar sprake is van een hogere arbeidskorting.

#### *Compensatie via inkomensafhankelijke heffingskortingen*

Inkomensafhankelijke heffingskortingen maken inkomensafhankelijke regelingen en subsidies tot onderdeel van het fiscale systeem. De inkomensafhankelijkheid van een heffingskorting betekent dat de regeling vanaf een bepaald inkomen afgebouwd wordt. Het voordeel is dat de heffingskorting gericht (en daardoor relatief goedkoop) kan worden ingezet. Het afbouwen van de heffingskorting met het inkomen kent ook een aantal nadelen. Een inkomensafhankelijke heffingskorting impliceert hogere marginale tarieven in het afbouwtraject. Verlaging van de marginale (inkomstenbelasting)tarieven kan dit nadeel (voor een deel) opvangen. Verder moet informatie worden verzameld over het persoonlijke inkomen, hetgeen in hogere uitvoeringskosten resulteert.

Een mogelijke variant van de inkomensafhankelijke heffingskorting is de inkomensafhankelijke arbeidskorting (iak). De iak kan als gericht compensatie-instrument voor laagbetaalde werkenden worden ingezet en kan tevens een bijdrage leveren aan een vermindering van de werkloosheidsval. Afhankelijk van de doelstelling (inkomenscompensatie of participatiebevordering) kan het instrument verschillend worden beoordeeld.

Een iak is een bijzondere vorm van een arbeidskorting, die zich specifiek richt op werkenden met een gering inkomen. Het kortingsbedrag neemt af bij een stijgend inkomen (zie kader). De marginale druk daalt in het opbouwtraject (fase I) maar stijgt in het afbouwtraject (fase III). Het voordeel van een inkomensafhankelijke arbeidskorting is dat bij een gelijk budgettair beslag de arbeidskorting aan de onderkant van de arbeidsmarkt met een groter bedrag kan worden verhoogd dan bij een verhoging van de huidige algemene arbeidskorting, en dat het maximale effect op de *replacement rate* tot aan het afbouwtraject relatief groot is<sup>44</sup>. Nadeel is de verschuiving van de marginale

44 Zie: Deelrapportage Arbeidsmarkt en armoedeval, pp. 40 en 41. De inkomensafhankelijke arbeidskorting vermindert de marginale druk en *replacement rate* het meest voor de onderkant van de arbeidsmarkt, maar versterkt deze in de hogere inkomens-trajecten in tegenstelling tot een verhoging van de huidige arbeidskorting. Beide varianten van de arbeidskorting zijn effectiever dan generieke lastenverlichting als het gaat om vermindering van de marginale druk en de *replacement rate*.



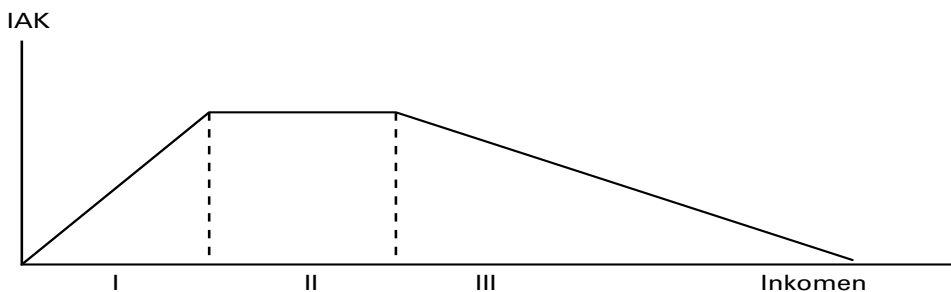
druk van lagere naar hogere inkomens. Bij deze hogere inkomensniveaus is daarentegen nauwelijks nog een samenloop met andere inkomensafhankelijke regelingen zoals de huursubsidie.

---

### Inkomensafhankelijke arbeidskorting

Het basisprincipe van een inkomensaf-

tra arbeid aangeboden worden.  
De huidige arbeidskorting kent een fase



hankelijke arbeidskorting wordt geïllustreerd in onderstaande figuur.

In fase I (opbouw) wordt bij een inkomensstijging een hogere arbeidskorting ontvangen. Dit betekent enerzijds dat (meer) werken aantrekkelijker wordt en dus leidt tot een toename van het arbeidsaanbod, en anderzijds wordt door een hoger (besteedbaar) inkomen meer tijdsbesteding aan vrije tijd mogelijk en dit zal leiden tot een daling van het arbeidsaanbod. In fase II is sprake van een constant bedrag, onafhankelijk van het gedrag. De maximale arbeidskorting is nu bereikt. Meer werken leidt niet tot een hogere arbeidskorting; vanuit dit perspectief zal dan ook geen ex-

I en II. Bij een inkomensafhankelijke arbeidskorting is echter ook sprake van een afbouw (fase III). Extra werken leidt in deze fase tot een afbouw van de arbeidskorting en dus tot een hogere marginale druk. Vanuit dit perspectief wordt minder arbeid aangeboden. Dit effect wordt versterkt door het feit dat vrije tijd relatief goedkoper, en dus aantrekkelijker, wordt.

Bronnen: CPB, *An earned income tax credit in the Netherlands: Simulations with the MIMIC-model*, Research Memorandum, nr. 150, Den Haag 1999; Graafland, J.J., R.A. de Mooij, A.G.H. Nibbelink en A. Nieuwenhuis, *MIMICing tax policies and the labour market*.

---

Dit deel van de raad ziet de inkomensafhankelijke arbeidskorting als een effectief en doelmatig instrument om werkenden met een laag inkomen te compenseren voor de afbouw van bepaalde inkomensafhankelijke regelingen, en tegelijkertijd werken meer lonend te maken aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit deel beveelt daarom toepassing van een inkomensafhankelijke arbeidskorting aan. De vormgeving van deze inkomensafhankelijke arbeidskorting (bovenop of deels in plaats van de al bestaande arbeidskorting) moet binnen het bredere kader van inkomensmaatregelen in de periode tot

2006 zodanig worden uitgewerkt, dat er sprake is van een evenwichtige inkomensontwikkeling over de hele linie.

#### 4.4.3 Meerjarige en integrale aanpak

Gegeven de complexiteit van de problematiek en de verschillende aspecten op budgettair, fiscaal, inkomenspolitiek en uitvoeringstechnisch terrein, vergt de geschetste benadering een meerjarige aanpak, waarbij de genoemde elementen in onderlinge samenhang uitgewerkt worden. Een consequente en consistente uitvoering van deze te nemen stappen is van cruciaal belang.

Dit deel van de raad heeft bij zijn advisering een bepaalde tijdshorizon voor ogen: het geschetste perspectief moet de komende kabinetsperiode nadrukkelijk geagendeerd en ingevuld worden, zodat rond 2005 een daadwerkelijke omslag in het inkomensbeleid heeft plaatsgevonden. Hierbij is sprake van een overgangsproblematiek (inkomenseffecten, uitvoering en dergelijke), waarbij beleidsaanpassingen moeten samengaan met compensatie. De invulling van de compensatiemaatregelen moet mede in het licht van het vigerende en het verwachte koopkrachtbeeld in de komende kabinetsperiode worden gezien. Bovendien dient de door de beleidsaanpassingen geboekte winst in termen van een vermindering van armoedeval niet door (de vormgeving van) compensatiemaatregelen teniet te worden gedaan.

Als in de komende kabinetsperiode daadwerkelijk een begin wordt gemaakt met de aanpak van de armoedeval volgens de aangegeven lijnen dan zullen op de middellange termijn de vruchten hiervan geplukt kunnen worden in termen van een substantiële vermindering van de armoedeval en een meer transparant, doelmatig en doeltreffendheid inkomensbeleid.

#### 4.5 Aanpak van de armoedeval volgens een ander deel van de raad

In deze paragraaf zet een ander deel van de raad<sup>45</sup> uiteen hoe hij aankijkt tegen een daadwerkelijke aanpak van de armoedeval. Dit deel van de raad is er geen voorstander van dat in het kader van een integrale aanpak van de armoedeval tegenover afbouw en fiscale bundeling van inkomensafhankelijke regelingen weer nieuwe additionele regelingen worden ingevoerd zoals inkomensafhankelijke heffingskortingen en een inkomensafhankelijke arbeidskorting. Dat verruilt het ene marginaledrukprobleem voor het andere. Dit deel van de raad is vanuit de optiek van bevordering van productiviteitsgroei voorstander van verlaging van marginale tarieven, ook voor midden- en hogere inkomens. Een daadwerkelijke bestrijding van de armoede- en

---

45 Bestaande uit de ondernemersleden.

werkloosheidsval die verder komt dan cosmetica houdt voor dit deel van de raad het volgende in.

In de *eerste plaats* moeten categoriale regelingen op gemeentelijk niveau worden afgeschaft.

In de *tweede plaats* behoren marginale-drukeffecten van de bestaande inkomensafhankelijke regelingen op rijksniveau stapsgewijs te worden vermindert. In dat kader komt een fiscaal vormgegeven bundeling van de nog resterende rijksregelingen in de rede, daar dit dan gepaard kan gaan met een kritische doorlichting van de doelgroepen en eliminatie van onbedoelde gecumuleerde inkomenseffecten.

In de *derde plaats* zal in het kader van bestrijding van meer specifiek de werkloosheidsval een effectief reïntegratiebeleid moeten worden gehanteerd waarvan een serieuze toepassing van het sanctiebeleid een onlosmakelijk onderdeel vormt. Dat impliceert voortzetting en intensivering van de beloftevolle aanpak die in het laatste jaar van Paars II is ingezet.

In de *vierde plaats* zullen gemeenten een substantieel groter financieel eigen belang moeten krijgen bij vermindering van uitkeringsafhankelijkheid door een goed reïntegratiebeleid via een groter eigen aandeel in de directe financiering van de bijstand in ruil voor compensatie uit het gemeentefonds.

De hierboven geschetste integrale aanpak zal in een meerjarig traject moeten plaatsvinden tegen de achtergrond van het generieke koopkrachtbeeld. Dit deel van de raad wil dat een daadwerkelijke omslag in het beleid rond 2005 heeft plaatsgevonden. Bijzondere aandacht verdienen kwetsbare groepen die niet of nauwelijks in staat moeten worden geacht via betaalde arbeid in hun levensonderhoud te voorzien. Voor deze groep als geheel zou koopkrachtbehoud het uitgangspunt moeten zijn met de mogelijkheid van differentiatie.

# Deel C: Adviesaanvragen over hogere productiviteitsgroei

## Inhoudsopgave

<b>5.</b>	<b>Naar een hogere arbeidsproductiviteit</b>	117
5.1	Inleiding	117
5.2	Van werkgelegenheids- naar productiviteitsgroei	118
5.3	Groei van de arbeidsproductiviteit	121
5.4	Oorzaken van de lage productiviteitsgroei in Nederland	126
5.4.1	Relatie met werkgelegenheidsbeleid	126
5.4.2	Sectorspecifieke oorzaken	127
5.4.3	Het belang van innovatie	129
5.4.4	Infrastructuur	131
5.4.5	Kwaliteit van het overheidsbeleid	132
5.5	Conclusie: aangrijpingspunten voor beleid	133
<b>6.</b>	<b>Productiviteitsgroei door groter innovatievermogen</b>	137
6.1	Inleiding	137
6.2	Sterke en zwakke punten van het Nederlandse innovatieklimaat	138
6.3	Verbetering van de kennisinfrastructuur	141
6.3.1	Het belang van interactie	141
6.3.2	De rol van bedrijven	143
6.3.3	De rol van wetenschappelijk onderzoek	145
6.4	Beschikbaarheid en kwaliteit van ‘kenniswerkers’	150
6.4.1	Onderwijs	150
6.4.2	Employability	154
6.5	Innovatief ondernemerschap	156
6.6	Innovatie van de arbeidsorganisatie	160
6.7	Werking van productmarkten en de interne markt	162
6.8	Slotbeschouwing	164
<b>7.</b>	<b>Productiviteitsgroei door een betere infrastructuur</b>	167
7.1	Inleiding	167
7.2	Infrastructuur en beleid	167
7.3	Beleidsagenda voor de verkeersinfrastructuur	170
7.4	Beleidsagenda voor de communicatie-infrastructuur	175

<b>8.</b>	<b>Structuurversterking en de overheid</b>	179
8.1	Inleiding	179
8.2	Veranderende positie van de overheid	180
8.3	Arbeidsproductiviteit in de publieke sector	182
8.4	Innovatie in overheidsbeleid en overheidsorganisaties	184
8.4.1	Belang van <i>benchmarking</i> : 'lerend beleid'	184
8.4.2	Transparantie van overheidsprestaties	185
8.4.3	Innovatie van overheidsorganisaties	187
8.5	Liberalisering en privatisering in de publieke sector	188
8.6	MDW III: Kwaliteitsverbetering van de publieke dienstverlening centraal	194

## 5. Naar een hogere arbeidsproductiviteit

### 5.1 Inleiding

Een van de drie kernthema's van de adviesaanvraag van het kabinet is het beleid gericht op het stimuleren van de productiviteitsgroei. Het kabinet merkt op dat de Europese Raad van Lissabon een ambitieus doel voor de Europese Unie heeft gesteld, namelijk Europa voor 2010 om te vormen tot de meest dynamische, concurrerende en duurzame kenniseconomie ter wereld.

Om de Nederlandse bijdrage tot dit doel te realiseren zal de productiviteitsgroei in ons land op een hoger plan gebracht moeten worden. Uit allerlei nationale en internationale onderzoeken blijkt dat de economische groei in Nederland in de jaren negentig van de twintigste eeuw op een hoger niveau is komen te liggen. Maar er bestaat toenemende twijfel of deze trend naar de toekomst kan worden doorgetrokken. De belangrijkste reden hiervoor is dat de versnelling in de groei niet wordt gedragen door een hogere groei van de arbeidsproductiviteit. Integendeel. De hogere economische groei van de afgelopen tien jaar is vooral gegenereerd door de groei van de werkgelegenheid. Vergeleken met het buitenland is de groei van de arbeidsproductiviteit in Nederland juist opvallend laag.

#### *Adviesaanvraag*

Het kabinet vraagt de SER dan ook zich te buigen over mogelijkheden om de groei van de arbeidsproductiviteit te versnellen. Specifieke adviesvragen zijn:

- a. Hoe kan het kennisaanbod (beschikbaarheid hoogopgeleide arbeid, goede onderzoeksinfrastructuur) beter op de maatschappelijke kennisvraag worden afgestemd?
- b. Hoe kan het ondernemerschap worden gestimuleerd?
- c. Hoe kan marktwerking in productmarkten worden bevorderd?
- d. Hoe kan de werking van de interne markt (internationale handels- en investeringsstromen) worden verbeterd?
- e. Wat is het oordeel over de Nederlandse vestigingsplaatscondities en het concurrentievermogen in dit licht?
- f. Wat zijn de mogelijkheden om de productiviteitsgroei in de dienstensector te versnellen?

### Leeswijzer

De raad ziet drie kernthema's in de brede aanpak van het kabinet van de productiviteitsagenda. Dit zijn:

- versterking van het innovatieklimaat;
- knelpunten in de infrastructuur;
- de kwaliteit van overheidsbeleid en publieke dienstverlening.

Deze drie thema's vormen het kader voor de beantwoording van de adviesvragen. Daartoe zal eerst worden ingegaan op de probleemanalyse. In het vorige mlt-advies is geconstateerd dat sinds het begin van de jaren zeventig de trendmatige groei van de arbeidsproductiviteit aan het dalen is<sup>1</sup>. De vraag die in paragraaf 5.2 en 5.3 aan de orde komt is of deze ontwikkeling zich doorzet. Paragraaf 5.4 gaat vervolgens in op mogelijke oorzaken van de geconstateerde ontwikkeling. De probleemanalyse mondt in paragraaf 5.5 uit in de hierboven genoemde aangrijpingspunten voor beleid die in de volgende hoofdstukken verder zullen worden uitgewerkt.

## 5.2 Van werkgelegenheids- naar productiviteitsgroei

In de jaren negentig van de vorige eeuw was Nederland een van de snelst groeiende economieën onder de OESO-landen<sup>2</sup>. Daarbij slaagde ons land erin de groei van het per capita bbp structureel te verhogen (ten opzichte van de voorgaande tien jaar); een prestatie die door slechts twee andere OESO-landen (Ierland en Australië) werd geëvenaard.

Voor een verklaring van dit groeipatroon moet worden gekeken naar de twee samenstellende delen van de bbp-groei per hoofd van de bevolking, namelijk de arbeidsparticipatie en de groei van de arbeidsproductiviteit. In het vorige mlt-advies is benadrukt dat in Nederland de stijgende participatiegraad in de jaren negentig de motor van de groei was<sup>3</sup>. Dit groeipatroon kon daarom worden gekenschetst als 'factor driven'. In het genoemde advies werd een omslag bepleit naar 'innovation driven' groei als middel om het groeipotentieel van de Nederlandse economie op de langere termijn op peil te houden. De achtergrond van dit advies was dat de arbeidsmarktsituatie en demografische oorzaken het onwaarschijnlijk maken dat de stijging van de arbeidsparticipatie in de jaren negentig van de vorige eeuw kan worden doorgetrokken naar het komende decennium.

Figuur 5.1 laat zien dat de groei van de arbeidsparticipatie in ons land relatief belangrijk is geweest voor de gemiddelde bbp-groei in de periode 1990-1998. De figuur laat een duidelijk contrast zien met het groeipatroon van

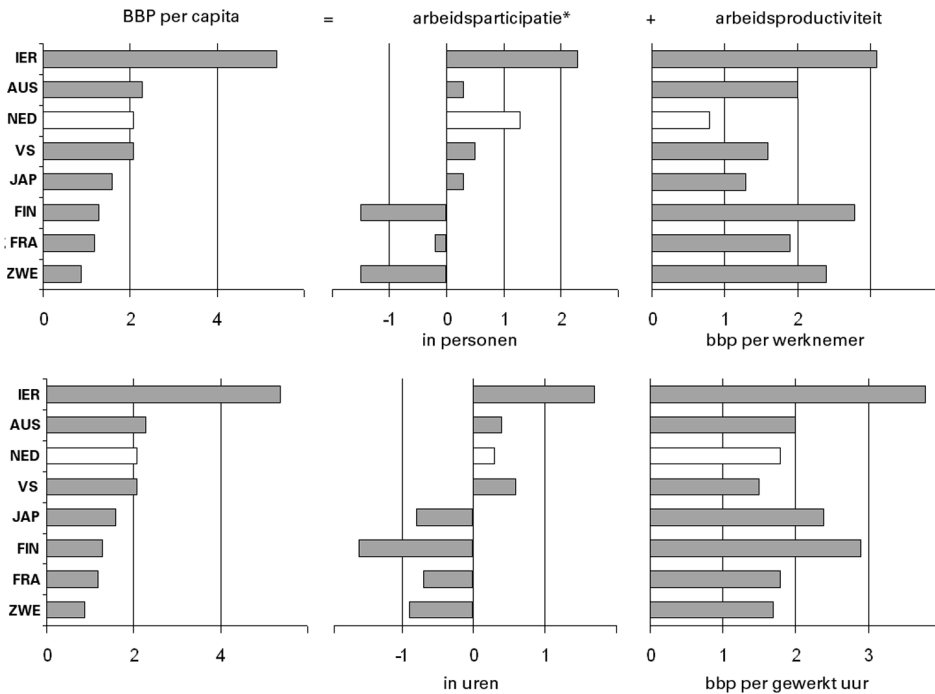
1 SER-advies, *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, publicatienr. 00/08, Den Haag 2000, p. 47.

2 OECD, *The new economy: beyond the hype*, Parijs 2001, p. 15.

3 SER-advies, *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, op.cit., pp. 42 en 43.

landen als Australië en de VS. Deze twee landen realiseerden gemiddeld een vrijwel vergelijkbare economische groei maar de bron daarvan was niet de groei van de arbeidsparticipatie maar de groei van de arbeidsproductiviteit. De groei van de Nederlandse arbeidsproductiviteit is zelfs de laagste van de in deze vergelijking betrokken landen.

Figuur 5.1 – Componenten van de bbp-groei, gemiddelde jaarlijkse mutatie, 1990-1998



\* Gemeten als het aandeel werkzame personen in de beroepsbevolking.

Bron: OECD, Economic growth in the OECD Area, working paper no. 248, Parijs 2000, p. 15.

Deze conclusie is echter wel gevoelig voor de wijze waarop de arbeidsproductiviteit wordt gemeten (zie kader). In de bovenste helft van de figuur is het bbp per werknemer de maatstaf voor de arbeidsproductiviteit. Deze maatstaf houdt echter geen rekening met de verandering in het aantal gewerkte uren. Een betere indicatie is in dat opzicht het bbp per gewerkt uur die in de onderste helft van de figuur is weergegeven. In Nederland zijn tussen 1990 en 1998 meer mensen aan het werk gegaan, tegelijkertijd is het gemiddeld aan-



tal uren afgenomen dat per werknemer in een jaar gewerkt is<sup>4</sup>. Deze daling betekent dat de effectieve stijging van de arbeidsparticipatie iets lager uitkomt maar dat de arbeidsproductiviteit, nu gemeten als bbp per gewerkt uur, hoger uitvalt. Correctie voor deze factor leidt ertoe dat de groeiprestatie van Nederland in de beschouwde periode nu zelfs redelijk vergelijkbaar is met die van Australië.

---

### Hoe meten we arbeidsproductiviteit?

Arbeidsproductiviteit kan worden gedefinieerd als de efficiëntie waarmee de productiefactor arbeid bijdraagt aan de productie van toegevoegde waarde in de economie. Een *eerste maatstaf* voor arbeidsproductiviteit is dan ook het bbp per werknemer. De werktijd kan per werknemer echter behoorlijk verschillen en dus wordt in internationale vergelijkingen meestal gekeken naar een *tweede maatstaf*, het bbp per gewerkt uur.

*Meetproblemen* kunnen een goed zicht op de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in de weg staan. Hier speelt vooral dat het moeilijk kan zijn om onderscheid te maken tussen veranderingen in volume en veranderingen in kwaliteit. De productie van PC's is bijvoorbeeld enorm gestegen in de jaren negentig, maar de PC uit 1990 is een ander apparaat dan de versie uit 2000. Hoe kan de groei van de productie per werknemer dan worden vastgesteld? Dat kan alleen door kwaliteitsveranderingen te verdisconteren en de meting uit te voeren aan de hand van constante kenmerken zoals de kloksnelheid van het apparaat, geheugencapaciteit enzovoort. Dit meetprobleem speelt vooral in sectoren

zoals de ICT waar producten door innovatie snel veranderen en in de dienstverlening waar de aard van het geleverde 'product' zeer divers kan zijn. In de dienstverlening wordt productiviteit om die reden vaak gemeten aan de hand van de input. Een stijging van de loonsom wordt dan gezien als een toename van de productie. Zo stelt het CBS de arbeidsproductiviteitsgroei van de overheid gelijk aan de incidentele looncomponent.

De statistieken over de groei van de arbeidsproductiviteit kennen dus beperkingen maar zijn daarmee geenszins onbetrouwbaar. In de eerste plaats kan bij internationale vergelijkingen worden gecorrigeerd voor de invloed van meetfouten, zoals studies van Van Ark laten zien. In de tweede plaats ontwikkelt de statistiek methodes om beter om te gaan met veranderingen in de kwaliteit. Zo meet het CBS in Nederland sinds 1996 de productiviteit van het bankwezen aan de hand van outputindicatoren waarmee de volumeveranderingen van de geleverde diensten beter kunnen worden vastgesteld.

Bron: B. van Ark, Measuring productivity in the new economy, *De Economist*, 2000, pp. 87-105.

---

4 In 1998 werkte de Nederlander gemiddeld 1368 uur per jaar. In 1990 was dit nog 1454 uur. Overigens is het totale arbeidsvolume in uren tussen 1990 en 1998 wel degelijk gestegen. In 1990 was dit volume 9,22 miljard uur en in 1998 10,15 miljard uur. Dat is een stijging van ongeveer 10 procent. Zie: OECD, Economic Growth in the OECD-area, *working paper no. 248*, Parijs 2000, pp. 80 en 82.

Hieruit kan worden afgeleid dat voor de komende jaren een tweesporen beleid nodig is. Om het Nederlandse groeipotentieel op peil te houden, is blijvende aandacht nodig voor het verhogen van de arbeidsparticipatie en het stimuleren van de groei van de arbeidsproductiviteit. De creatie van werkgelegenheid, het aanboren van nieuwe arbeidsreserves en het langer benutten van het arbeidsaanbod van 55-plussers blijven met andere woorden belangrijke uitdagingen voor de middellange termijn. Deze inspanningen zullen echter niet kunnen verhinderen dat de groei van het arbeidsaanbod door demografische factoren de komende jaren zal dalen en daarmee komt de noodzaak van een omslag naar een productiviteitsgedreven groei op termijn steeds sterker naar voren. Voor het economische groeipotentieel van ons land op de lange termijn is het van groot belang dat de trend van een dalende groei van de arbeidsproductiviteit wordt omgebogen naar een snellere productiviteitsgroei.

### 5.3 Groei van de arbeidsproductiviteit

#### *Bronnen van de productiviteitsgroei*

Een van de belangrijkste vragen in verband met de rol van arbeidsproductiviteit in het economische groeiproces is waarom de trendmatige groei van de arbeidsproductiviteit sinds het begin van de jaren zeventig in veel industrielanden aan het dalen is. Voor een antwoord op die vraag moet eerst worden gekeken naar de factoren die de groei van de arbeidsproductiviteit beïnvloeden. Hiervoor kunnen twee factoren verantwoordelijk gehouden worden. In de eerste plaats heeft arbeidsproductiviteit betrekking op de efficiëntie waarmee de productiefactoren arbeid en kapitaal samenwerken. Langs de weg van arbeidsbesparende technologische ontwikkeling kan worden bespaard op de inzet van arbeid per eenheid kapitaal en groeit de zogenoemde *multifactorproductiviteit* (mfp). Verbeteringen in de arbeidsorganisatie zijn een tweede manier om de mfp-groei te stimuleren. In de tweede plaats kan de arbeidsproductiviteit groeien door per werknemer meer hulpmiddelen in te zetten waarmee de *kapitaalintensiteit* van de productie stijgt. Investerings kunnen met andere woorden langs twee kanalen doorwerken in arbeidsproductiviteitsgroei; enerzijds door de arbeidsbesparende technologische ontwikkeling te bevorderen en anderzijds door de kapitaalgoederenvoorraad te vergroten.

### *Ontwikkeling in recente jaren*

De trendmatige daling van de arbeidsproductiviteitsgroei heeft zich in de jaren negentig van de vorige eeuw doorgezet (de maatstaf hier is het bbp per gewerkt uur). Tabel 5.1 illustreert deze ontwikkeling voor Nederland en de regio's die belangrijk zijn voor onze concurrentiepositie<sup>5</sup>. Opvallend is dat het niveau van de arbeidsproductiviteit in Nederland internationaal gezien zeer hoog is. Deze positie zal echter op termijn niet houdbaar blijken als de groei van de arbeidsproductiviteit lager blijft liggen dan bij onze concurrenten. In dat verband is het verontrustend te noemen dat deze groei in 1996-2000 daalde naar gemiddeld 1,1 procent. Dat percentage is het laagste van alle in de tabel opgenomen landen en regio's.

Tabel 5.1 – Internationale vergelijking arbeidsproductiviteit totale economie\*, 1990-2000

	2000	1990-2000	1996-2000
	niveau, EU=100	mutaties per jaar in %	
Nederland	119	1,3	1,1
Europese Unie	100	1,8	1,5
Noordwest-Europa	105	1,9	1,6
VS	122	1,9	2,6
Japan	80	1,8	1,8

\*Bruto toegevoegde waarde tegen factorkosten per gewerkt uur.

Bron: CPB, Economische Verkenning 2003-2006, Den Haag 2001, p. 95.

Ontleend aan: McGuckin en Van Ark, 2001, Performance 2000 (buitenland); CBS/CPB (Nederland).

### *Kan ICT voor een omslag zorgen?*

De interessante vraag is hoe de trendmatige daling van de arbeidsproductiviteitsgroei kan worden omgebogen naar de hogere groei die zo belangrijk is voor de groeiperspectieven van de Nederlandse economie op de middellange termijn<sup>6</sup>. In het vorige mlt-advies is gesteld dat ICT als sleuteltechnologie bij deze omslag een belangrijke rol zou kunnen spelen. Nederland zou wellicht lering kunnen trekken uit de ervaringen in de VS, het enige land in tabel 5.1 waar de groei van de arbeidsproductiviteit in de tweede helft van de jaren negentig is versneld.

5 De in dit hoofdstuk opgenomen CPB- en OESO-analyses geven verschillende uitkomsten voor de groei van de arbeidsproductiviteit in Nederland. Dit verschil wordt veroorzaakt door (1) de periode waarop de analyse betrekking heeft, en (2) de wijze waarop de productiviteit wordt gemeten. De uitkomst wijst echter voor zowel CPB als OESO in dezelfde richting: de groei van de arbeidsproductiviteit in Nederland is internationaal gezien niet hoog.

6 Om in 2003-2006 een gemiddelde bbp-groei van de 2,5 procent te realiseren, zal de arbeidsproductiviteit in de marktsector volgens de CPB-ramingen met gemiddeld 2¼ procent moeten groeien. Zie par. 2.5.2.

*ICT-kapitaal maakt het verschil*

Het recente OESO-landenrapport heeft met dit doel een vergelijking opgesteld van de rol van ICT in relatie tot de groei van de arbeidsproductiviteit in respectievelijk de VS en Nederland. Tabel 5.2 geeft de bevindingen van deze vergelijking weer. Opvallend is dat de mfp-groei in Nederland bijna even hard is gestegen als in de VS. De bijdrage van de kapitaalintensiteit aan de arbeidsproductiviteitsgroei is echter met 0,2 procentpunt gedaald. Hier ligt dan ook de belangrijkste reden waarom de arbeidsproductiviteitsgroei in Nederland de versnelling in de VS niet heeft kunnen volgen. In de VS is de voorraad ICT-kapitaalgoederen veel sneller gestegen dan in Nederland en dat heeft zich vertaald in een snellere groei van de arbeidsproductiviteit in die sectoren waar relatief intensief gebruik wordt gemaakt van ICT<sup>7</sup>. Uit tabel 5.2 kan worden afgeleid dat 0,4 procentpunt van de versnelling van de Amerikaanse groei van de arbeidsproductiviteit na 1995 (dus circa 36 procent) op het conto kan worden geschreven van een hogere kapitaalintensiteit door stijging van de ICT-kapitaalgoederenvoorraad. In Nederland heeft deze stijging zich niet voorgedaan en was de bijdrage van het overige kapitaal zelfs negatief<sup>8</sup>. De conclusie is dan ook dat ons land nog onvoldoende gebruik maakt van het groeipotentieel van ICT-kapitaal.

Tabel 5.2 – Decompositie groei arbeidsproductiviteit\* Nederland en VS, 1991-1999

	Nederland		Verenigde Staten	
	1991-1995	1996-1999	1991-1995	1996-1999
marktsector	1,3	1,6	1,5	2,6
bijdrage mfp	1,0	1,5	0,9	1,5
bijdrage kapitaal	0,3	0,1	0,6	1,1
waarvan: ICT	0,2	0,2	0,3	0,7
overig	0,1	-0,1	0,3	0,4

Bron: OECD, *Economic Surveys: the Netherlands*, op.cit., p. 52.

\*Arbeidsproductiviteit gemeten als bbp per gewerkt uur.

*Comparatief voordeel in ICT-diensten*

De vergelijking VS-Nederland werpt de vraag op waar het comparatief voordeel van de Nederlandse ICT-sector ligt en waar dus de mogelijkheden voor verder groei gezocht kunnen worden. De snelle groei van het ICT-kapitaal in de VS is vooral neergeslagen in de producerende onderdelen van de ICT-sec-

7 Ter indicatie: de verhouding ICT-kapitaal/overige kapitaalgoederen steeg sterk in de VS tussen de eerste en tweede helft van de jaren negentig; van 7,2 procent in 1991-1995 naar 16,6 procent in 1996-1999. In Nederland was in deze periode een kleine stijging waarneembaar van 6,6 procent naar 7,1 procent. Zie: OECD, *Economic Surveys 2001-2002: the Netherlands*, op.cit., p. 52.

8 Voor een vergelijking van de VS en Nederland met vergelijkbare conclusies, zie: H.P. van der Wiel, *Does ICT boost Dutch productivity growth*, CPB Document no. 16, Den Haag 2001, p. 46.

tor<sup>9</sup>. In Nederland is het belang van de ICT-dienstverlening relatief veel groter. Bijna 60 procent van de Nederlandse ICT-sector valt in de categorie ICT-dienstverlening en daarbinnen is de telecommunicatie veruit de grootste bedrijfstak. Binnen deze bedrijfstak wordt ook de grootste productiviteitswinst geboekt. De telecommunicatie, die ruim 40 procent van de hele ICT-sector uitmaakt, liet een spectaculaire stijging van de groei van de arbeidsproductiviteit zien van 3,3 procent tussen 1991-1995 naar 9,5 procent in 1996-2000. Bij de producerende ICT-bedrijven is de groei van de arbeidsproductiviteit na 1995 juist meer dan gehalveerd. Het is dan ook niet overdreven om te stellen dat de hogere productiviteitsgroei van de ICT-sector<sup>10</sup> vooral het succes van de C – communicatie – is geweest.

#### *ICT noodzakelijk maar niet voldoende*

De ervaring van de groeiversnelling in de VS leert verder dat investeringen in ICT alleen, de economie niet op een hoger groeipad zullen brengen. ICT is met andere woorden een noodzakelijke maar zeker geen voldoende voorwaarde voor groei. Deze conclusie komt uit een studie van het McKinsey Global Institute waarin op sectorniveau is gekeken naar de achtergronden van de groeiversnelling in de VS<sup>11</sup>. Uit dit onderzoek blijkt dat de groei van de arbeidsproductiviteit in 1995-2000 grotendeels is toe te rekenen aan de prestaties van zes specifieke sectoren waaronder inderdaad de computerindustrie en de telecommunicatie maar ook de detailhandel en de groothandel. ICT is dus geen ‘magic bullet’ waarmee de arbeidsproductiviteit over een brede lijn opeens op een hoger plan gebracht kan worden. In iedere sector zullen de voorwaarden voor toepassing van ICT in orde moeten zijn. Het gaat dan om de beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel, de beloningsstructuur, de efficiëntie van product- en financiële markten. In de zes sectoren die het draagvlak voor de groeiversnelling vormden was dit het geval, maar daartegenover stond de mislukte introductie van ICT in andere onderdelen van de Amerikaanse economie.

---

9 Zie: Van der Wiel, op.cit., p. 44. De ICT-sector is gedefinieerd aan de hand van een aantal SBI-klassen. Voor de producerende tak van de sector gaat het bijvoorbeeld om de bedrijfstakken ‘kantoormachines en computers’ en ‘audio, video en telecommunicatie apparatuur’. Onderdelen van de ICT-dienstverlening zijn de ‘telecommunicatie en post’ en de ‘computeradviesbureaus’.

10 Tussen 1991 en 1995 was de groei van de arbeidsproductiviteit in de gehele ICT-sector gemiddeld 4,0 procent. Voor 1996-2000 is dit gestegen naar gemiddeld 4,8 procent. Zie: Van der Wiel, op.cit., pp. 26 en 28.

11 McKinsey Global Institute, *US Productivity Growth 1995-2000: Understanding the contribution of information technology relative to other factors*, Washington D.C. 2001.

*Verschillen tussen sectoren*

Bij de vergelijking van groeiprestaties tussen landen spelen de verschillen in de sectorstructuur een belangrijke rol. Nederland heeft een relatief grote dienstensector en de relatief lage groei van de arbeidsproductiviteit in die sector drukt de geaggregeerde productiviteitsgroei in aanzienlijke mate (tabel 5.3).

Tabel 5.3 – Aandeel toegevoegde waarde en groei arbeidsproductiviteit op sectorniveau

	toegevoegde waarde (% tot. bedrijven)	arbeidsproductiviteit (mutatie %)
	2000	1999-2002
Agro-foodsector	6,6	1¼
Industrie	15,1	1½
Energie <sup>a</sup>	2,6	2
Bouwnijverheid	6,8	1¼
Tertiaire diensten <sup>b</sup>	52,3	¾
Zorg	8,8	-¼
Marktsector		1

a Exclusief delfstoffenwinning; b exclusief exploitatie onroerend goed.  
Bron: CPB, Economische Verkenning 2003-2006, pp. 93 en 186.

De dienstverlening kan vervolgens verder worden opgesplitst (tabel 5.4) en dan blijkt dat een drietal specifieke sectoren een zwaar gewicht in de schaal legt. Het gaat hier om de zakelijk dienstverlening, de financiële sector en de particuliere diensten<sup>12</sup>. Tezamen vormen deze drie bedrijfstakken een kwart van de Nederlandse economie, maar hun gezamenlijke gemiddelde groei van de arbeidsproductiviteit was in 1996-2000 met 0,1 procent maar net positief. Daartegenover staan bedrijfstakken van de commerciële dienstverlening die wel een sterke productiviteitsgroei hebben laten zien zoals de groothandel en vooral de post en telecommunicatie. Het gewicht van deze bedrijven is echter te gering om voldoende invloed uit te oefenen op de gemiddelde prestatie van de sector.

12 Het onderscheid tussen zakelijke en particuliere dienstverlening is de aard van de afnemer; bedrijven versus de particuliere consument.

Tabel 5.4 – Productiviteitsgroei binnen de commerciële dienstverlening, 1996-2000

	toegevoegde waarde (% tot. bedrijven)	arbeidsproductiviteit (% groei)
	2000	1996-2000
zakelijke dienstverlening	11,2	0,4
groothandel	9,0	3,6
bank- en verzekeringswezen	7,4	-0,3
particuliere diensten	6,4	0,0
transport en opslag	5,6	2,4
detailhandel	4,5	0,9
uitzendbranche	3,3	2,1
post en telecommunicatie	2,9	10,3
totaal tertiaire diensten	52,3	1,7

Bron: CPB, De commerciële dienstverlening, CPB-document no. 17, Den Haag 2002, p. 31.

## 5.4 Oorzaken van de lage productiviteitsgroei in Nederland

Bij een beschouwing over de oorzaken van de lage productiviteitsgroei in Nederland kan aandacht worden geschonken aan de volgende aspecten:

- relatie met werkgelegenheidsbeleid (par. 5.4.1);
- sectorspecifieke oorzaken (par. 5.4.2);
- innovatie (par. 5.4.3);
- infrastructuur, (par. 5.4.4);
- kwaliteit van overheidsbeleid (par. 5.4.5).

### 5.4.1 Relatie met werkgelegenheidsbeleid

Een eerste factor die een rol speelt bij de verklaring van de in internationaal opzicht lage groei van de arbeidsproductiviteit is de wijze waarop in Nederland geprobeerd is de werkgelegenheidssituatie voor de onderkant van de arbeidsmarkt te verbeteren<sup>13</sup>. De verantwoorde loonkostenontwikkeling was een onderdeel van dit streven naar participatiebevordering, evenals de creatie van banen voor langdurige werklozen en andere werkzoekenden met een relatief moeilijke toegang tot de arbeidsmarkt. Het succes van dit beleid heeft ertoe geleid dat de marginale productiviteit van de toetreders tot nieuwe banen in het afgelopen decennium relatief laag is geweest. De lagere groei van de macro-economische arbeidsproductiviteit in Nederland kan in dit opzicht het gevolg worden genoemd van een bewuste keuze voor participatiebevordering.

<sup>13</sup> SER-advies. *Sociaal-economisch beleid 1996-2000*, publicatienr., 96/05, Den Haag 1996, pp. 36 en 37.

De OESO legt in het recente landenrapport over Nederland eveneens een relatie met de loonkostenmatiging<sup>14</sup>. Volgens de OESO is het opvallend dat de bijdrage van de kapitaalintensiteit aan de groei van de arbeidsproductiviteit na het akkoord van Wassenaar in 1982 substantieel is gedaald. In de periode 1975-1985 was deze bijdrage jaarlijks gemiddeld 0,6 procent. Na 1985 is de gemiddelde bijdrage van de kapitaalintensiteit gedaald naar 0,2 procent<sup>15</sup>. Deze daling houdt verband met de loonkostenmatiging die na 1982 is ingezet en waardoor de substitutie van arbeid voor kapitaal is aangemoedigd.

De laatste jaren stijgen de loonkosten per eenheid product in Nederland relatief sterker dan in de ons omringende landen<sup>16</sup>. In het licht van deze ontwikkeling kan worden betwijfeld of de conclusie nog actueel is dat de ontwikkeling van de loonkosten een drukkend effect op de groei van de arbeidsproductiviteit heeft.

#### 5.4.2 Sectorspecifieke oorzaken

Bij de beschouwing van de oorzaken van een relatief lage groei van de macro-economische arbeidsproductiviteitsgroei mag niet uit het oog worden verloren dat op sectorniveau de productiviteitsgroei behoorlijk uiteen kan lopen. Uit tabel 5.3 blijkt dat vooral de tertiaire diensten een zwaar stempel drukken op het macro-economische resultaat. Vooral in de zakelijke en particuliere dienstverlening evenals de financiële sector was de groei van de arbeidsproductiviteit in 1996-2000 erg laag. Aangezien deze drie sectoren tezamen een kwart van de economie uitmaken, ligt hier een belangrijke reden voor de lage groei van de arbeidsproductiviteit op het macro-economische niveau.

Het CPB heeft recentelijk een omvangrijk onderzoek naar de tertiaire dienstverlening afgerond waarin ook de oorzaken van de lage productiviteitsgroei in deze sector aan bod zijn gekomen. Er komen uit dit onderzoek drie oorzaken naar voren: kleinschaligheid, gebrekkige mededinging en bescheiden innovatie-inspanning<sup>17</sup>.

De eerste oorzaak – kleinschaligheid – heeft betrekking op een belangrijk kenmerk van de marktstructuur in de sector: de zakelijke dienstverlening is bij uitstek het domein van kleine bedrijven. Liefst 58 procent van de bedrijven had in 2000 geen werknemers en nog eens 30 procent had minder dan 5 werknemers. De kleinschaligheid is een teken van de dynamiek van de sector (veel toe- en uittrekking) maar betekent ook dat geen gebruikgemaakt kan

14 OECD, *Economic Surveys 2001-2002: the Netherlands*, Parijs 2002, p. 49.

15 Zie ook: tabel 5.2.

16 Zie: par. 2.3.1.

17 Zie: CPB, *Centraal Economisch Plan 2002*, Den Haag 2002, pp. 144-149.



worden van schaalvoordelen waardoor de perspectieven voor productiviteitsgroei gering zijn.

De tweede reden – onvoldoende concurrentie – heeft te maken met de aard van de dienstverlening. Deze is vaak kennisintensief en afhankelijk van de kennis en kunde van specifieke personen. Hierdoor ontstaat een gesegmenteerde markt waarin verschillende prijzen en tarieven gelden, afhankelijk van het prestige van de leverancier en de geografische reikwijdte van de reputatie. Hier komt dan nog bij dat concurrentie uit het buitenland beperkt is vanwege branchespecifieke regels die vooral op de Nederlandse leest zijn geschoeid.

Ten slotte, uit onderzoek blijkt dat innovatie ook voor de zakelijke dienstverlening een belangrijke bron van productiviteitsgroei is. Internationaal vergelijkend onderzoek toont echter aan dat Nederlandse zakelijke dienstverleners gemiddeld minder uitgeven aan innovatie dan hun collega's elders in de wereld. Paragraaf 5.4.3 zal verder ingaan op de achtergronden van deze oorzaak van de lage productiviteitsgroei in Nederland.

Aan deze oorzaken uit de CPB-studies kan een vierde worden toegevoegd die vooral van belang is voor de financiële sector. Hier speelt de zogenoemde IT-paradox een rol: ondanks zware investeringen in ICT, hebben Nederlandse banken en verzekeringsmaatschappijen niet kunnen profiteren van de mogelijkheden die ICT biedt voor verbetering van de bedrijfsmatige efficiency<sup>18</sup>. De oorzaken hiervan zijn voor de Nederlandse markt niet onderzocht<sup>19</sup>, maar uit het eerder genoemde McKinsey-rapport komt wel een aantal aanwijzingen<sup>20</sup>. De conclusie van dit rapport is dat ICT zowel de aard van de dienstverlening als de organisatiestructuur van banken en verzekeringsmaatschappijen ingrijpend heeft veranderd. Deze dubbele aanpassing heeft deze bedrijven met aanzienlijk efficiëntieverlies opgezadeld in plaats van een productiviteitswinst. Een indicatie hiervan is het feit dat Amerikaanse banken veel meer geïnvesteerd hebben in PC's per werknemer dan andere bedrijven. Een groot deel van deze rekenkracht is echter onbenut gebleven. Kennelijk is bij de aanschaf van de apparatuur onvoldoende rekening gehouden met de automatiseringsbehoefte van verschillende gebruikers. Het is

---

18 CPB, *De commerciële dienstverlening*, op.cit., p. 23. Ter indicatie, de financiële sector investeerde ongeveer 10 procent van de bruto toegevoegde waarde in ICT en immateriële activa. Voor bijvoorbeeld de zakelijke dienstverlening is dit percentage 3,5 procent.

19 In het verleden is de betrouwbaarheid van de statistieken aangevoerd als een verklarende factor. Mede om die reden is het CBS in 1996 overgegaan tot een andere meting van de productiviteitsontwikkeling bij banken. De nieuwe methode is een outputmethode die rechtstreeks prijs- en volumemutaties raamt. Het gaat dan om indicatoren voor vijf onderdelen van de productie: betalingsverkeer, effectenorders, emissies van effecten, deviezenverkeer en diversen.

20 McKinsey Global Institute, 'Banking: The IT-paradox', *The McKinsey Quarterly*, 2002:1, pp. 47-51.

niet onwaarschijnlijk dat zich in de Nederlandse financiële sector vergelijkbare processen hebben afgespeeld.

### 5.4.3 Het belang van innovatie

Uit diverse bronnen kan worden afgeleid dat een tekort aan innovatie een belangrijke reden is voor de relatief lage groei van de arbeidsproductiviteit in Nederland.

Een eerste factor die hier op wijst is de dalende trend van de groei van de multifactorproductiviteit (mfp). Dit begrip staat voor de efficiency waarmee de productiefactoren arbeid en kapitaal samenwerken bij de productie van toegevoegde waarde in het economische proces. Mfp is daarmee een van de twee kanalen waarlangs de arbeidsproductiviteit kan groeien. De andere is een verhoging van de kapitaalintensiteit. In dat geval hebben werknemers meer hulpmiddelen om hun taken te verrichten en kunnen ze dus in potentie een hogere productie per gewerkt uur realiseren.

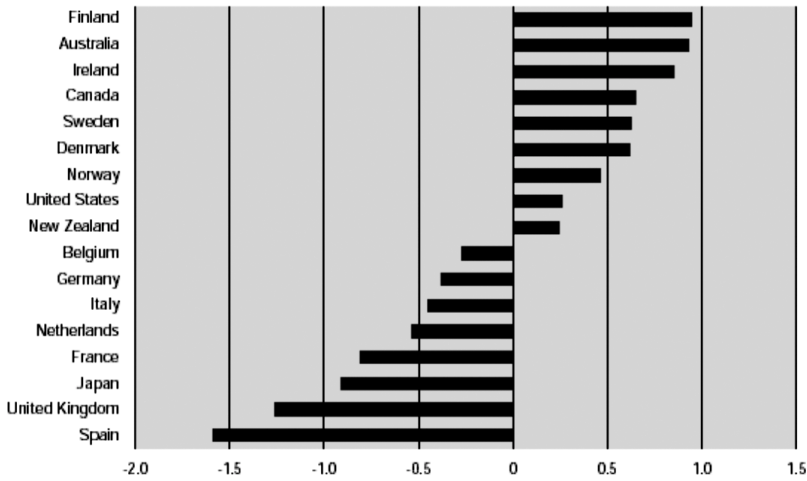
Figuur 5.2 geeft aan dat de trendmatige mfp-groei in Nederland in de jaren negentig van de vorige eeuw is gedaald. Deze daling is zorgwekkend omdat mfp wordt gezien als een belangrijke indicator van het innovatievermogen en dus van het economisch groeipotentieel op de langere termijn. De relatie tussen mfp en innovatie komt voort uit het feit dat mfp-groei vooral bestaat uit arbeidsbesparende technologische vooruitgang. OESO-analyses vinden dan ook een sterk verband tussen mfp en de bedrijfsinvesteringen in onderzoek en ontwikkeling<sup>21</sup>.

Deze conclusie wordt ondersteund door onderzoek van Van der Wiel<sup>22</sup>. Hij wijst op de sterke correlatie van de innovatie-uitgaven van de bedrijven in de dienstverlening en de groei van de arbeidsproductiviteit (figuur 5.3). Volgens zijn econometrische analyse geldt dit verband ook op bedrijfsniveau: bedrijven die innoveren bereiken een hogere groei van de arbeidsproductiviteit dan bedrijven die dat niet doen. Voor de dienstverlening is daarbij verder van belang dat niet-technologische innovaties een grote invloed hebben. Het gaat dan om aanpassingen van de organisatie, de strategie, de marketing en het management. Het belang van innovaties op deze terreinen is volgens Van der Wiel dat ze de kans op succes (in termen van productiviteitsgroei) van technologische innovaties aanzienlijk vergroten. Verhoging van de innovatie-uitgaven is met andere woorden geen wondermiddel. Zonder innovatie van de organisatie blijkt technologische vernieuwing maar al te vaak een verloren investering.

21 Zie: OECD, *The New Economy: beyond the hype*, Parijs 2001, p. 43.

22 H.P. van der Wiel, *Innovation and productivity in services*, CPB-Report, Den Haag 2001, pp. 29-36.

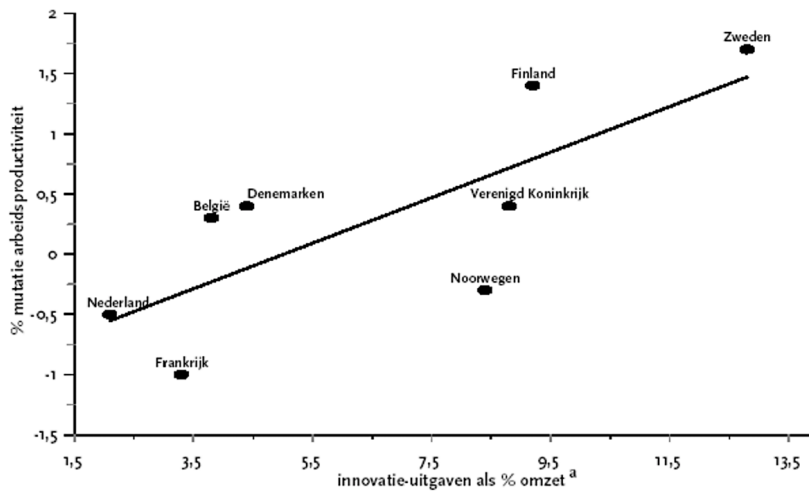
Figuur 5.2 – Verandering in trendmatige mfp-groei tussen 1980-1990 en 1990-1999\*



\*Trendmatig staat hier voor de gemiddelde jaarlijkse mfp-groei tussen respectievelijk 1980-1990 en 1990-1999.

Bron: OESO, The New Economy: beyond the hype, op.cit., p. 21.

Figuur 5.3 – Groei arbeidsproductiviteit en innovatie-uitgaven zakelijke dienstverlening, 1996



\*Innovatie-uitgaven omvatten uitgaven van bedrijven aan eigen en uitbesteed onderzoek, inkoop apparatuur, industrieel ontwerp, licenties, marketing en opleiding gericht op het verbeteren van producten, diensten of processen. Het gaat hier om het jaar 1996; groei arbeidsproductiviteit, gemiddelde jaarlijkse groei 1991-1996.

Bron: CPB, Economische Verkenning 2003-2006, Den Haag 2001, p. 107.

In het volgende hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de sterke en zwakke punten van het Nederlandse innovatieklimaat. Op deze plaats volstaat de constatering dat innovatie kan worden gezien als een verklarende factor voor de lage groei van de arbeidsproductiviteit en dus een belangrijk aangrijpingspunt is voor beleid.

#### 5.4.4 Infrastructuur

Een volgend thema dat in dit verband een rol speelt is de infrastructuur. In de kenniseconomie spelen netwerken van personen, goederen en informatie een steeds grotere rol. Daarmee wordt de infrastructuur die nodig is voor het instandhouden van die netwerken van cruciaal belang voor het economisch groeipotentieel en dus voor de productiviteit. Infrastructuur is een breed begrip dat onder meer slaat op de kennisinfrastructuur die in het kader van het innovatievraagstuk aan de orde zal komen. Een thema dat daar buiten valt is mobiliteit en bereikbaarheid, ofwel de infrastructuur voor verkeer en voor communicatie.

In fysieke zin heeft bereikbaarheid betrekking op het verkeer. De afgelopen twintig jaar is het aantal reizigerskilometers over de weg meer dan verdubbeld<sup>23</sup>. Ondanks belangrijke investeringen gericht op verbetering van de bereikbaarheid is de capaciteit van de Nederlandse infrastructuur bij deze groei achtergebleven. De verkeerscongestie – afgemeten in het aantal files – is hierdoor in omvang toegenomen; het aantal voertuigverliesuren op het hoofdwegennet is tussen 1990 en 1998 met 40 procent opgelopen tot 19 miljoen<sup>24</sup>. Het behoeft geen toelichting dat problemen met de bereikbaarheid en tijdverlies door verkeerscongestie veel economische schade veroorzaken. De filekosten door reistijdverliezen werden in 1997 op 1,7 miljard gulden (bijna 0,8 mld. euro) geraamd. Daarnaast zijn er andersoortige kosten, zoals uitwijkkosten, kosten verbonden aan een verminderde betrouwbaarheid van de reistijd en grotere milieuschade, door extra brandstofverbruik en meer uitstoot van schadelijke stoffen. Uiteraard is een afnemende bereikbaarheid tevens een negatieve vestigingsplaatsfactor.

In de kenniseconomie gaat daarnaast de elektronische bereikbaarheid een steeds grotere rol spelen. Uit de *Internationale ICT-toets 2000* komt naar voren dat Nederland zich op het gebied van de communicatie-infrastructuur per saldo bij de koplopers bevindt, maar dat er ook zwakke plekken zijn. Nederland scoort goed door de relatief lage tarieven, het grote aantal kabel- en digitale telefoonaansluitingen en de beperkte storingsgevoeligheid. Op een

23 Ter indicatie, het aantal reizigerskilometers in eigen vervoer over de weg (excl. fiets) was in 1970 72,1 mld. kilometer. In 1998 was dit 154,1 mld. kilometer. CBS Statline, *Statistiek personenvervoer*.

24 Zie: CPB (e.a.), *Mogelijkheden en beperkingen van overheidsinvesteringen: analyse ten behoeve van de Verkenning Economische Structuur*, CPB-document no. 012, Den Haag 2001.

aantal onderdelen scoort Nederland minder goed: hoge kosten van het internetgebruik (consumentenmarkt, in het bijzonder ten opzichte van de VS), een achterstand bij de introductie van digitale radio en TV en *wireless local loop* (WLL).

Gezien de snelle technologische ontwikkelingen en de vorderingen in andere landen is het zaak de verdere uitbouw van de communicatie-infrastructuur voortvarend voort te zetten. Bijzondere aandacht is hierbij gewenst voor de beschikbaarheid van een wijdvertakte breedbandinfrastructuur, waardoor de groeiende vraag naar capaciteit voor internet- en andere communicatie- en informatiediensten kan worden opgevangen<sup>25</sup>. De verwachting is dat een toenemende penetratie van breedbandverbindingen kan leiden tot een nieuwe golf van innovatieve diensten voor de zakelijke en consumentenmarkt. Zo stelt de *Bouwstenennotitie Breedband* dat potentiële toepassingen een groot maatschappelijk nut kunnen hebben – bijvoorbeeld in sectoren als onderwijs, zorg, media en cultuur – en bijdragen tot economische groei en een gunstig vestigingsklimaat.

Glasvezel is de meest veelbelovende en toekomstvaste infrastructuur voor breedbandinternet, maar de aanleg hiervan is duur. Er liggen al verschillende glasvezelnetwerken in Nederland maar die reiken nog lang niet tot de voordeur van alle huizen en bedrijven. Het aanleggen van deze zogenoemde ‘laatste kilometers’ glasvezelkabel naar 90 procent van de woningen en bedrijven in Nederland kost naar schatting tussen 5,5 en 8 miljard euro<sup>26</sup>. Als een tijdelijke oplossing kunnen de bestaande koperen aansluitingen worden ‘opgewaarderd’ om een transmissiesnelheid voor breedbandtoepassingen mogelijk te maken. Een complicatie voor beide alternatieven is dat de recente economische teruggang vooral in de telecommunicatiesector zwaar wordt gevoeld, waardoor de neiging van marktpartijen om grote investeringen te doen beperkt is.

#### 5.4.5 Kwaliteit van het overheidsbeleid

De kwaliteit van overheidsbeleid is een volgende belangrijke randvoorwaarde voor een hoog groeipotentieel van de economie; de agenda van de Europese Raad van Lissabon voor een Europese kenniseconomie is gebaseerd op dit uitgangspunt. Het gaat hier bijvoorbeeld om de juiste randvoorwaarden in de vorm van instituties en financiële prikkels voor een concurrerend innovatie-, investerings- en vestigingsklimaat. De overheid moet er op deze terrei-

---

25 De voordelen van breedband zijn het grote gemak (door veel grotere snelheden), lagere kosten (altijd verbinding, vast tarief), meer mogelijkheden (bewegend beeld van hoge kwaliteit) en grotere functionaliteit (door grotere interactiviteit). Zie: Ministerie van Economische Zaken, *Bouwstenennotitie breedband*, Den Haag 2001.

26 CPB, *Mogelijkheden en beperkingen van overheidsinvesteringen e.a.* op.cit., inz. p. 37.

nen voor zorgen dat mens en bedrijf in staat zijn alle mogelijkheden voor productiviteitswinst te benutten. Dit gebeurt bijvoorbeeld door een adequaat marktwerkingsbeleid dat niet alleen waakt over eerlijke concurrentieverhoudingen maar ook in staat is productiviteitsgroei te stimuleren<sup>27</sup>.

Naast deze faciliterende rol moet de overheid er voor waken niet zelf een bron van economische verstoringen te worden. Dat kan bijvoorbeeld door de negatieve externe effecten van overheidsbeleid, ook wel overheidsfalen genoemd. Een voorbeeld is de regulering in de gezondheidszorg waardoor wachtlijsten ontstaan. Deze zijn een bron van productiviteitsverlies voor werkgever en werknemer. Bij de nutsvoorzieningen speelt al jaren de vraag of markt of overheid verantwoordelijk moet zijn voor het onderhoud en/of de exploitatie van de desbetreffende infrastructuren. In de telecommunicatie hebben snelle technologische ontwikkelingen en het liberaliseren van de markt gezorgd voor een grote economische dynamiek. Het opzetten en invoeren van een nieuwe economische ordening voor de nutssectoren is echter geen eenvoudige opgave. Voor iedere sector is maatwerk nodig en moet een afweging plaatsvinden over de wijze waarop publieke belangen worden gewaarborgd. De ervaringen met het spoor in Engeland en de elektriciteitsmarkt in Californië leren dat zorgvuldigheid bij de vormgeving en uitvoering van dit type majeure veranderingen geboden is.

Ten slotte kan hier gewezen worden op de noodzaak economische verstoringen door een hoge belasting- en premiedruk te voorkomen.

## 5.5 Conclusie: aangrijpingspunten voor beleid

Voor het realiseren van de ambities van de Europese Raad van Lissabon zal de groei van de arbeidsproductiviteit omhoog moeten. Dit is een boodschap die ook op de Europese Top van Barcelona (maart 2002) een centrale plaats heeft ingenomen<sup>28</sup>. Voor Nederland betekent het doel van de Lissabon-strategie dat de dalende trend van de arbeidsproductiviteit zal moeten worden omgebogen: van werkgelegenheidsgroei naar productiviteitsgroei is het devies.

### *Ramingen voor de middellange termijn*

Het CPB berekent in zijn middellangetermijnverkenning dat deze omslag voor een deel autonoom plaatsvindt. Deze verwachting is gebaseerd op een schatting van de structurele component van de groei van de arbeidsproductiviteit. Dat gebeurt aan de hand van een productiefunctie die is geschat

<sup>27</sup> Zie: SEO, *Marktwerking en productiviteit*, Amsterdam 2001.

<sup>28</sup> Europese Commissie, *The Lisbon Strategy: making change happen*, Communication from the Commission to the Spring European Council in Barcelona, Brussel 2002, p. 10.

voor de periode 1970-2002. De resultaten laten zien dat de structurele groei van de arbeidsproductiviteit in de totale economie in 2003-2006 licht aantrekt naar 1½ procent<sup>29</sup>. In de vier voorgaande jaren was de groei gemiddeld 1,4 procent. In de schatting zit overigens wel een onzekerheidsmarge van 0,25 procentpunt.

Verder kan als kanttekening worden geplaatst dat het CPB positief is over de doorwerking van ICT in de groei van de arbeidsproductiviteit van de marktsector<sup>30</sup>. De achtergrond daarvan is de sterke stijging die de mfp-groei in de ICT-sector zelf tussen 1996 en 2000 doormaakte<sup>31</sup>. In paragraaf 5.3 is echter geconstateerd dat die stijging een smalle basis had en vooral te danken is aan de fenomenale groei van de telecommunicatiesector dankzij de introductie van mobiele telefonie en internet. Het lijkt onwaarschijnlijk dat die groei, zelfs in enigszins mindere mate, kan worden herhaald in 2003-2006, tenzij de effecten van ICT in een substantieel breder deel van de marktsector merkbaar worden. Bij het bevorderen van die diffusie ligt dan ook een belangrijke opgave voor het beleid.

#### *Aangrijpingspunten voor beleid*

Een factor die bij het opstellen van een productiviteitsagenda in ogenschouwenomen moet worden is de sectorstructuur. De internationaal gezien lage groei van de arbeidsproductiviteit in Nederland is voor een groot deel op het conto van de dienstensector te schrijven. Het is vanuit die optiek belangrijk mogelijkheden voor productiviteitsgroei in die sector in ogenschouw te nemen. Voor een deel betreft dit mogelijkheden die specifiek op de dienstensector gericht zijn zoals het bevorderen van de transparantie van producten en prijzen in de markt, het opzetten van een systeem van (vrijwillige) kwaliteitscertificatie en het beschermen van intellectuele eigendomsrechten van innovaties in de zakelijke dienstverlening.

De SER verwijst voor aanbevelingen specifiek voor de dienstensector naar de bevindingen van de recente CPB-analyses<sup>32</sup>. De raad wil in navolging van het CPB de noodzaak onderstrepen om op sectorniveau meer inzicht te krijgen in de oorzaken van de geconstateerde problemen rond arbeidsproductiviteit en innovatie. Het hiervoor nodige onderzoek zou zo spoedig mogelijk moeten worden uitgevoerd.

---

29 CPB, *Economische Verkenning 2003-2006*, op.cit., pp. 51-53.

30 Ibid., op.cit., pp. 100 en 101.

31 De mfp-groei ging van 1,4 procent in 1991-1995 naar 3,9 procent in 1996-2000.

32 H. Kox, *Growth challenges for the Dutch business industry: international comparison and policy issues*, CPB, Den Haag 2002. Voor een samenvatting van de beleidsaanbevelingen, zie ook: CPB, *Centraal Economisch Plan 2002*, Den Haag 2002, p. 151.

De SER wil zich in dit mlt-advies voor de productiviteitsagenda beperken tot aanbevelingen die een breder toepassingsbereik in de economie hebben: versterking van (1) het innovatieklimaat, (2) de infrastructuur en (3) de kwaliteit van overheidsbeleid. Deze onderwerpen zullen in respectievelijk de hoofdstukken 6,7 en 8 aan de orde komen.

De raad wil voorkomen dat door de nadruk op deze drie elementen van de productiviteitsagenda andere bronnen van productiviteitsgroei worden veronachtzaamd. Dat zou ten onrechte zijn. Zoals in 5.2 is aangegeven blijft het uitermate belangrijk om de arbeidsparticipatie te stimuleren. De delen B ('Werk en inkomen') en C ('Naar een hogere productiviteitsgroei') van dit advies kunnen in dat opzicht worden beschouwd als onderdelen van een gemeenschappelijke beleidsagenda met als centrale vraag: *Hoe kan een bevredigende economische groei worden bereikt waarbij zoveel mogelijk mensen werkzaam kunnen zijn en de inkomensverhoudingen een evenwichtig beeld blijven vertonen?* Deel E van dit advies zal langs deze lijnen de belangrijkste beleidsuitdagingen voor de komende regeerperiode opstellen.





# 6. Productiviteitsgroei door groter innovatievermogen

## 6.1 Inleiding

Innovatie en technologische ontwikkeling worden gezien als een sleutelfactor voor de realiseren van de doelstelling van de Europese Raad van Lissabon: de Europese Unie voor 2010 om te vormen tot de meest dynamische, concurrerende en duurzame kenniseconomie van de wereld<sup>1</sup>. Ten einde de kloof tussen de EU en haar belangrijkste concurrenten te dichtten moeten de inspanningen op het gebied van onderzoek en ontwikkeling in de Unie aanzienlijk worden opgevoerd. De Europese Raad van Barcelona heeft daarom een concreet doel gesteld voor de inspanningen van de lidstaten op dit terrein<sup>2</sup>. De uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling in de EU moeten omhoog en wel zodanig dat de investeringen in onderzoek en ontwikkeling in 2010 3 procent bbp benaderen. Tweederde van de nieuwe investeringen hiervoor moet afkomstig zijn van het bedrijfsleven.

### *Leeswijzer*

De centrale vraag van dit hoofdstuk is hoe langs de weg van innovatiebevordering de macro-economische productiviteitsontwikkeling kan worden gestimuleerd. Voor dat doel zal in paragraaf 6.2 eerst worden ingegaan op de sterke en zwakke punten van het Nederlandse innovatieklimaat. In paragraaf 6.3 tot en met 6.7 worden vervolgens de beleidsaanbevelingen besproken om het innovatieklimaat te verbeteren. De onderwerpen die daarbij de revue passeren zijn respectievelijk:

- verbetering van de kennisinfrastructuur (paragraaf 6.3);
- beschikbaarheid en kwaliteit van kenniswerkers (paragraaf 6.4);
- rol en mogelijkheden van ondernemingen (paragraaf 6.5);
- innovatie van de arbeidsorganisatie (paragraaf 6.6);
- werking van productmarkten en de interne markt (paragraaf 6.7);

Paragraaf 6.8 sluit af met een slotbeschouwing.

---

1 In Göteborg (juni 2001) heeft de Europese Raad besloten de milieudimensie aan de strategie van Lissabon toe te voegen. De overweging van de Europese Raad is dat duidelijke en stabiele doelstellingen voor duurzame ontwikkeling grote economische voordelen bieden. Naast een betere leefomgeving en milieukwaliteit kunnen de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling het begin zijn van een nieuwe golf van technologische innovatie en investeringen die groei en werkgelegenheid opleveren. Zie: Europese Raad van Göteborg, Conclusies van het Voorzitterschap, 2001, p. 4.

2 Europese Raad van Barcelona, 'Conclusies van het voorzitterschap', 15 en 16 maart 2002.

De SER ziet duurzaamheid als een belangrijk element van het clusterbeleid (zie paragraaf 6.8) maar zal hier niet verder expliciet ingaan op de rol van innovatie bij het beleid gericht op het bevorderen van duurzaamheid. Wel komt de invalshoek van duurzaamheid aan de orde in paragraaf 7.3 waar de raad wijst op de noodzaak van samenhangende technologische vernieuwingen voor de verkeersinfrastructuur. Hierbij speelt het concept duurzame mobiliteit een sleutelrol. Verder verwijst hij onder meer naar zijn vorige mlt-advies voor de rol van innovatie in het milieubeleid en naar zijn recente advies over het vierde Nationaal Milieubeleidsplan<sup>3</sup>. Meer specifiek bereidt de SER momenteel een advies voor over het *Innovatiebeleid voor voedsel en groen*.

## 6.2 Sterke en zwakke punten van het Nederlandse innovatieklimaat

### *Europese benchmark*

Om de voortgang van de Lissabon-agenda te controleren heeft de Europese Raad de Europese Commissie de opdracht gegeven een benchmark voor de innovatieprestaties van de lidstaten op te stellen. Deze benchmark is in september 2001 voor het eerst gepubliceerd als de 'European innovation scoreboard'<sup>4</sup>.

Figuur 6.1 geeft een samenvatting van deze benchmark in de vorm van een kwadrantenanalyse. De prestaties van de lidstaten kunnen langs twee dimensies worden afgemeten. In de eerste plaats is de relatieve innovatieprestatie van belang (y-as) die wordt gemeten aan de hand van een index. Deze index is samengesteld op basis van innovatie-indicatoren die in vier categorieën zijn ondergebracht: indicatoren voor (1) menselijk kapitaal, (2) onderzoek en ontwikkeling, (3) innovaties in het bedrijfsleven en (4) marktcondities zoals de beschikbaarheid van kapitaal en de afzet van vernieuwde producten zoals ICT. De tweede dimensie van de benchmark betreft de dynamiek van de innovatieprestatie (x-as) die kan worden afgelezen aan de trendmatige ontwikkeling van de indicatoren.

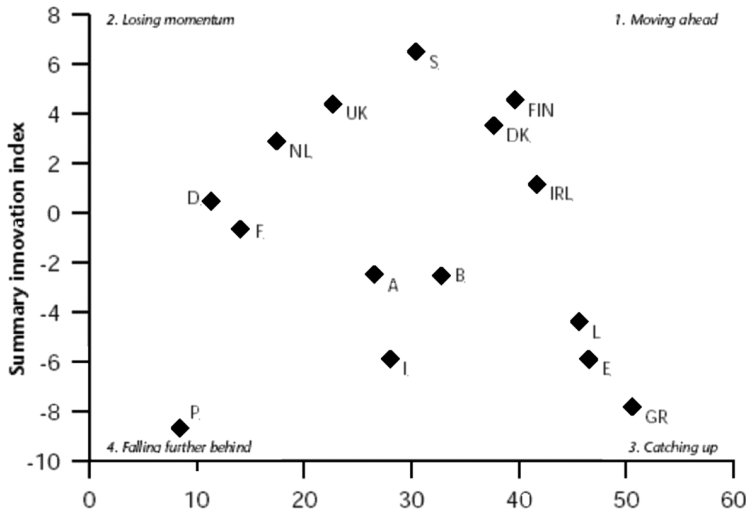
De prestatie van Nederland valt in het tweede kwadrant: 'losing momentum'. Deze klassering duidt erop dat de relatieve positie van het Nederlandse innovatieklimaat (eerste dimensie) boven het EU-gemiddelde ligt. Nederland behoort in dat opzicht tot de koplopers van Europa. De pluspunten van Nederland in de Europese vergelijking zijn de hoge publieke r&d-uitgaven

---

3 Zie: respectievelijk SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, op.cit., inz. par. 3.6 en de hoofdstukken 12, 13 en 14; SER-advies *Nationaal Milieubeleidsplan 4*, op.cit.

4 Europese Commissie, *2001 Innovation Scoreboard*, Commission Staff Working Paper SEC (2001) 1414, Brussel 2001.

Figuur 6.1 – Europese innovatie-index, 1995-2000

**Gemiddelde trendmatige verandering (%) in de indicatoren (95/97 - 99/2000)**

Bron: Europese Commissie, 2001 European Innovation Scoreboard, Brussel 2001, p. 14.

(gemeten als aandeel van het bbp), de positie van het leven lang leren en het percentage huishoudens met een internetaansluiting<sup>5</sup>. Een duidelijk minpunt is het aandeel afgestudeerden in wetenschap en techniek in de populatie 20-29-jarigen. Zorgwekkend is echter dat de positie van Nederland in de kop van het peloton bedreigd wordt en dat valt af te lezen aan de trendmatige ontwikkeling van de prestatie-indicatoren (tweede dimensie). Het belangrijkste minpunt hier is de afname van de werkgelegenheid in de industriële *medium* en *high tech* sectoren. Daaraan kan worden toegevoegd dat de private r&d-uitgaven (gemeten als aandeel van het bbp) in Nederland duidelijk beneden het EU-gemiddelde liggen, een verschil dat gezien de trendmatige ontwikkeling niet kleiner wordt.

#### *Vergelijking met andere studies*

Een vergelijking zoals die van de Europese innovatie-index is sterk afhankelijk van de gehanteerde indicatoren en dus is het zinvol de uitkomsten te vergelijken met andere studies. De CBS-studie *Kennis en economie 2001* laat een beeld zien dat sterk lijkt op de uitkomsten van de Europese innovatie-index. Ook het CBS wijst op de sterke bijdrage van de publieke r&d-uitgaven, een bijdrage die overigens wel aan erosie onderhevig is. Verder wordt gewezen op de 'grote achterstand' van de private r&d-uitgaven op de EU- en OESO-gemid-

5 Dit zijn indicatoren die minstens 20 procent boven het EU-gemiddelde scoren.

delden. Daarbij moet worden opgemerkt dat de bedrijfsmatige investeringen in menselijk kapitaal een opvallende stijging vertonen. Tussen 1993 en 1999 is het percentage werknemers dat een cursus of opleiding heeft genoten verdubbeld tot 76 procent. Bovendien heeft Nederland een belangrijk menselijk kennispotentieel. Bijna 30 procent van de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder wordt in 2000 tot het wetenschappelijk en technologisch arbeidspotentieel gerekend<sup>6</sup>. Binnen Europa ligt dit percentage alleen in Finland en Zweden hoger.

Een andere bron voor een vergelijking is de recent verschenen kennisstudie van het CPB: *De pijlers onder de kenniseconomie*<sup>7</sup>. Het CPB is sceptisch over de waarde van internationale vergelijkingen aan de hand van indicatoren zoals de Europese innovatie-index en baseert zich op onderzoek naar de drie pijlers van de kenniseconomie: onderwijs, wetenschap en technologie. De plus- en minnen van de Nederlandse kenniseconomie zoals het CPB die ziet kunnen als volgt worden samengevat.

- Voor het *onderwijs* wijst het CPB net als het CBS op de goede kwaliteit van het Nederlandse kennispotentieel (bijvoorbeeld goede scores van werknemers en leerlingen bij internationaal vergelijkbare toetsen). Een knelpunt in het onderwijs is het hoge aantal vroegtijdige schoolverlaters en de grote tekorten aan leraren.
- Sterke kant van de *wetenschap* is de hoge onderzoeksproductie per wetenschapper. Een zwak punt is dat wetenschappelijk onderzoek geen belangrijke kennisleverancier lijkt voor innoverende bedrijven.
- Bij de *technologie* kan aan de positieve kant gewezen worden op de hoogte van de immateriële investeringen. Een zwak aspect is de lage r&d-uitgaven door het Nederlandse bedrijfsleven, deels veroorzaakt door het Nederlandse specialisatiepatroon.

#### *Vraag, aanbod en infrastructuur*

Bovenstaande studies over de kwaliteit van het Nederlandse innovatieklimaat laten zich niet 1-op-1 vertalen in een agenda voor beleid. Een passend kader voor zo'n agenda is het onderscheid tussen vraag, aanbod en infrastructuur in het innovatieklimaat. Dit onderscheid start vanuit de gedachte dat innovatie tot stand komt in een samenspel van 'technology-push' en 'demand pull' factoren. Tot de eerste categorie behoren de krachten die kennis genereren zoals de bedrijfs-r&d en het universitair onderzoek. Daarnaast moet er vraag naar kennis zijn en die hangt samen met de mate van concurrentie op een markt en de rendementsomgeving van bedrijven. Ten slotte is

---

6 IJkpunt voor deze indicator is het beroepsniveau van de functie. Dus werknemers die geen opleiding in het hoger onderwijs hebben afgerond maar die wel een functie op hbo/wo-niveau uitoefenen worden ook tot het wetenschappelijk en technologisch arbeidspotentieel gerekend.

7 CPB, *De pijlers onder de kenniseconomie: opties voor institutionele vernieuwing*, Den Haag 2002.

de infrastructuur belangrijk, de verzameling instituties die de verspreiding van kennis door de economie mogelijk maakt.

Op basis van dit onderscheid zal in het vervolg van dit hoofdstuk aandacht worden geschonken aan de volgende aspecten van het Nederlandse innovatieklimaat.

- *Verbetering van de kennisinfrastructuur* (paragraaf 6.3). Een van de belangrijkste boodschappen van dit hoofdstuk is dat de ‘interface’ tussen kennisvraag en kennisaanbod verbeterd moet worden (infrastructuur).
- *Beschikbaarheid en kwaliteit van kenniswerkers* (paragraaf 6.4). Een knelpunt is het tekort aan technisch-geschoold personeel. Bovendien kent het onderwijs knelpunten (onder meer lerarentekort) waardoor het toekomstig aanbod van kenniswerkers belemmerd kan worden (technology push plus demand pull).
- *Innovatief ondernemerschap* (paragraaf 6.5). Innovatief ondernemerschap is mede afhankelijk van de beleidsomgeving. Daarin zijn diverse verbeteringen mogelijk (demand pull).
- *Innovatie van de arbeidsorganisatie* (paragraaf 6.6). Naast technologische vernieuwing is innovatie van de arbeidsorganisatie een sleutelfactor voor een vernieuwend ondernemingsklimaat (demand pull en technology push).
- *Werking van productmarkten en interne markt* (paragraaf 6.7). In het verlengde van het voorgaande punt (ondernemerschap) rijst de vraag of de marktomgeving (nationaal en internationaal) ondernemers voldoende prikkelt tot het doen van innovaties (demand pull).

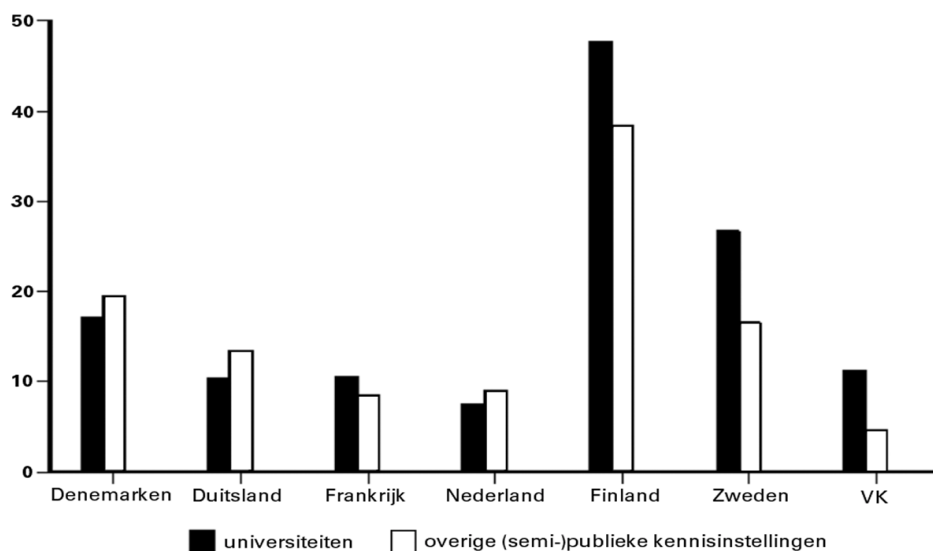
## **6.3 Verbetering van de kennisinfrastructuur**

### **6.3.1 Het belang van interactie**

In een netwerksamenleving kan innovatie niet langer worden opgevat als een lineair proces, een reeks stappen die begint bij fundamenteel onderzoek en eindigt in een commerciële toepassing. Tegenwoordig wordt het innovatievraagstuk in de context geplaatst van het innovatiesysteem: het geheel van relaties tussen betrokken partijen – kennisinstellingen, bedrijven en overheden – dat betrokken is bij innovaties. Volgens deze zienswijze is de kennisinfrastructuur behalve een belangrijke producent van kennis dus ook een schakel waarlangs kennis door de economie verspreid wordt en kennisvraag en -aanbod op elkaar afgestemd worden.

Deze schakel tussen kennisvraag en kennisaanbod vormt een knelpunt in de Nederlandse kennisinfrastructuur. Aan de productiekant lijkt de kennisinfrastructuur in internationaal opzicht heel behoorlijk te functioneren. De Nederlandse publieke uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling zijn met ongeveer 0,9 procent bbp relatief hoog en die input heeft een goede output aan wetenschappelijke kennis tot gevolg. Zo wijst het CPB op de hoge onderzoeksproductie per wetenschapper<sup>8</sup>. Een knelpunt is dat die productie aan kennis onvoldoende doorgegeven wordt in het innovatienetwerk en dus te weinig benut wordt voor commerciële toepassingen. Dat kan bijvoorbeeld worden afgelezen aan de geringe samenwerking tussen kennisinstellingen en het Nederlandse bedrijfsleven (figuur 6.2). In Nederland werkt nog geen 10 procent van de innoverende bedrijven in de industrie samen met een universiteit. In Scandinavische landen als Finland en Zweden is dit percentage aanmerkelijk hoger. Het is dan ook niet verrassend dat maar een klein percentage van de innoverende bedrijven in Nederland universiteiten en andere kennisinstellingen gebruikt als kennisleverancier<sup>9</sup>. De conclusie is dan ook

Figuur 6.2 – Samenwerking innoverende bedrijven en universiteiten, 1996



Bron: CPB, *De pijlers onder de kenniseconomie*, op.cit., p. 137.

<sup>8</sup> CPB, *De pijlers onder de kenniseconomie*, op.cit., p. 129.

<sup>9</sup> CPB, *De pijlers onder de kenniseconomie*, op.cit., p. 135. Een andere benuttingsindicator die in dit verband veel gebruikt wordt, is het aantal octrooien per hoofd van de bevolking. Deze indicator geeft echter tegenstrijdige conclusies. Het CPB hanteert als indicator de octrooiaanvragen per 10.000 inwoners waaruit blijkt dat Nederland veel lager scoort dan het Europese gemiddelde en de VS. De Europese innovatie-index kijkt echter naar de patenten voor high tech applicaties waarop Nederland juist relatief goed scoort (nog boven de VS en Japan).

dat de afstemming tussen kennisvraag en kennisaanbod verbeterd moet worden<sup>10</sup>.

### 6.3.2 De rol van bedrijven

Er kunnen verschillende redenen zijn waarom bedrijven relatief weinig samenwerken met kennisinstellingen. Een eerste verklarende factor is de r&d-inspanning van de bedrijven zelf. Een geringe samenwerking kan erop wijzen dat bedrijven zelf de middelen in huis hebben om het noodzakelijke onderzoek te verrichten. De relatief lage r&d-uitgaven van Nederlandse bedrijven wijzen echter niet in die richting. Bovendien blijken bedrijven steeds minder te investeren in fundamenteel onderzoek<sup>11</sup> waardoor de noodzaak van samenwerking met partijen die deze kennis wel leveren juist lijkt toe te nemen.

Een andere factor die een rol speelt is de informatievoorziening. Veel bedrijven zullen waarschijnlijk onvoldoende op de hoogte zijn van de kennis die voorhanden is bij de diverse kennisinstellingen. Intermediaire organisaties zoals Syntens en TNO proberen deze informatiekloof te dichten. Daarnaast bestaan er verschillende programma's in het kennisbeleid om de samenwerking tussen bedrijven en universiteiten te bevorderen (zie kader).

---

#### Betere samenwerking bedrijfsleven – wetenschap

Langs verschillende kanalen probeert het huidige beleid de samenwerking tussen bedrijfsleven en wetenschap te verbeteren. Een aantal van de initiatieven die hier genoemd kunnen worden zijn:

- De *Innovatieve Onderzoeksprojecten* (IOP's): subsidies aan innovatiegericht technologische onderzoeksprojecten bij universiteiten. Voorwaarde daarbij is dat projecten aansluiten bij de (langetermijn)onderzoeksbehoeften van

het bedrijfsleven. IOP's zijn er voor verschillende technologiegebieden waaronder genomics, industriële eiwitten, katalyse en milieutechnologie (budget 2001: 16 miljoen euro).

- De *Technologische Topinstituten*: virtuele onderzoeksorganisaties waarin universitaire onderzoekers samenwerken met bedrijfsleven en TNO. In 1997 zijn vier TTI's opgericht: Nederlands Polymeer Instituut, Instituut voor Metaalonderzoek, Telematicainstituut en het Centrum voor Voedingwetenschappen (budget 2000: 20 miljoen euro).

---

10 Er zijn indicaties dat een betere afstemming tussen kennisvraag en -aanbod een gunstig effect op de productiviteitsgroei heeft. Zo wijst OESO-onderzoek op het gegeven dat het effect van publieke r&d op de productiviteit groter is naarmate de private r&d hoger is. Kennelijk is op dat moment sprake van kruisbestuiving met een meerwaarde voor de productiviteitsgroei.

Zie: D. Guellec en B. van Pottelsberghe de la Potterie, 'R&D and productivity growth: panel data analysis of 16 OECD countries', *OESO STI-Working Paper*, Parijs 2001.

11 Zie: H. Hollanders en R. Tijssen, 'Minder fundamenteel onderzoek' *ESB*, 2001, pp. 212-214.



– NWO-STW – *Stichting voor Technische Wetenschappen*: doel van deze stichting is het bevorderen van technisch-wetenschappelijk onderzoek met een toepassingsgerichte oriëntatie. Juryleden afkomstig uit universiteiten, bedrijven en maatschappelijke organisaties beoordelen de voorstellen (budget 2001: 40 miljoen euro).

Ook moet in dit verband de rol van TNO worden genoemd. De taak van TNO is versterking van het innovatief vermogen van zowel bedrijfsleven, de semi-publieke sector als de overheid, en TNO fungeert in die hoedanigheid als een schakel tussen fundamenteel onderzoek en toepassing. Samenwerking met

enerzijds bedrijven en anderzijds partijen in het kennisveld wordt in dit streven steeds belangrijker. De samenwerking met het bedrijfsleven wordt onder meer gestimuleerd met het EZ-cofinancieringsprogramma waarvoor in 2001 een budget van 27 miljoen euro beschikbaar was. Dat budget is door private partners aangevuld tot 44 miljoen euro. Uit een evaluatie blijkt dat deze aanpak van de samenwerking bedrijfsleven-kennisinfrastructuur effectief is. De regeling heeft een groot bereik (48 procent van de deelnemers komt uit het MKB) en stimuleert kennis met concrete toepassingen (79 procent van de resultaten wordt daadwerkelijk toegepast).

---

Een derde route tussen wetenschap en bedrijfsleven is het ondernemerschap. Er zijn in Nederland relatief weinig studenten en wetenschappelijk medewerkers die hun wetenschappelijke kennis inzetten voor het starten van een bedrijf.

#### *Beoordeling*

Bedrijven hebben primair een eigen verantwoordelijkheid voor het organiseren van de middelen voor het innovatieproces. Het aangaan van samenwerkingsverbanden met mogelijke kennisleveranciers behoort daartoe. De SER is echter van mening dat er goede argumenten bestaan om bedrijven in dit proces te ondersteunen. Een reden daarvoor is bijvoorbeeld het bestaan van marktfalen zoals informatieasymmetrieën die de totstandkoming van samenwerkingsverbanden in de weg kunnen staan. Daarnaast krijgt het systeemfalen in toenemende mate aandacht. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om ontbrekende of niet goed functionerende instituties waardoor de interacties in het innovatienetwerk worden gehinderd.

Er bestaan al verschillende instrumenten om innovatie langs de weg van samenwerking te stimuleren. De raad wil op deze plaats twee elementen benadrukken die de effectiviteit van dit beleid kunnen bevorderen.

In de eerste plaats zou meer aandacht kunnen worden geschonken aan de *internationale dimensie* van samenwerkingsverbanden in innovatienetwerken. Het bevorderen van deze verbanden is een van de doelstellingen van het vijfde Europese kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling. De uitvoering van het kaderprogramma schiet echter op dit vlak tekort. Volgens een

analyserapport van het Economic Policy Committee (EPC) worden onvoldoende middelen beschikbaar gesteld voor de vorming van internationale onderzoeksnetwerken<sup>12</sup>. Ook zouden mkb-bedrijven onvoldoende gebruikmaken van het kaderprogramma vanwege de hoge kosten en de bureaucratische besluitvorming. De raad steunt de voorgestelde hervormingen van het kaderprogramma van dit rapport die ertoe moeten leiden dat de belemmeringen voor een Europese ruimte voor onderzoek en ontwikkeling worden opgeruimd:

“The implementation of the 6th Framework Programme should contribute more to improving networking and knowledge flows across Europe by promoting researcher mobility and networking of industry and academia.”

Een tweede element dat meer aandacht in het kennisbeleid zou kunnen krijgen is de mogelijkheid om langs de route van het *ondernemerschap* wetenschappelijke kennis direct voor de markt te benutten. Ook dit element sluit aan bij een aanbeveling van het EPC-rapport<sup>13</sup>. Dit kanaal voor kennistransfer kan worden verbeterd door een ondernemingsgerichte cultuur bij universiteiten te prikkelen. In Zweden zijn in dit verband ervaringen met universitaire holdings die de patenten voor de universiteit beheren. De Adviesraad Wetenschap en Techniek (AWT) bepleit in een advies over het universitair octrooibeleid de oprichting van een landelijke helpdesk voor octrooien waarop universiteiten een beroep kunnen doen voor professionele ondersteuning en advisering bij de vormgeving en praktische uitwerking van hun octrooibeleid<sup>14</sup>. De AWT wijst er in dit verband op dat het doel van het octrooibeleid niet moet zijn om het aantal universitaire octrooien te vergroten, maar om de benutting van octrooien te stimuleren. Van belang is dat commerciële spin-offs van universitair onderzoek mogelijk worden gemaakt.

### 6.3.3 De rol van wetenschappelijk onderzoek

De transfer van kennis tussen kennisinstellingen en bedrijven is niet alleen een kwestie van benutting door de vragende partij maar ook van voldoende aanpassingsvermogen van de aanbieders. Er zijn indicaties dat de Nederlandse kennisinfrastructuur op dit vlak verbeterd kan worden.

#### *Verdeling van het onderzoeksbudget*

De vraag welke mate van vraagsturing in het wetenschappelijk onderzoek optimaal is, is lastig te beantwoorden. Aan de ene kant is het belangrijk dat de kennisinfrastructuur kennis produceert die maatschappelijk gezien ren-

12 Economic Policy Committee van de ECOFIN, *Report on research and development*, Brussel 2002, pp. 26, 28, 36 en 37.

13 EPC, *Report on research and development*, op.cit., p. 36.

14 AWT, *Handelen met kennis: universitair octrooibeleid omwille van kennisbenutting*, AWT-advies nr. 46, Den Haag 2001, p. 10.

deert en dus voldoet aan een bepaalde vraag. Aan de andere kant kan vraagsturing (bijvoorbeeld, onderzoek voor een opdrachtgever) de creatieve impuls onderdrukken die in het onderzoek een bron is van nieuwe inzichten. Gevraagd is dus een evenwicht tussen maatschappelijke relevantie en intellectuele vrijheid en creativiteit.

Het is opvallend dat bij de verdeling van het grootste deel van het onderzoeksbudget van de Nederlandse universiteiten – de zogenoemde eerste geldstroom – er geen enkele prikkel tot doelmatigheid en doelgerichtheid aanwezig is<sup>15</sup>. De universiteiten ontvangen hun aandeel in de eerste geldstroom op basis van een historisch bepaalde verdeelsleutel die al sinds het begin van de jaren tachtig vastligt<sup>16</sup>. Universiteiten hanteren op hun beurt bij het verdelen van het toegekende onderzoeksbudget over faculteiten en onderzoeksgroepen wel prestatiemaatstaven zoals het publicatieverleden en de aanwezigheid van cofinanciering. Dat maakt het des te opvallender dat soortgelijke maatstaven niet gelden voor de verdeling van het eerste geldstroombudget tussen universiteiten. Een groot nadeel van de huidige systematiek is het feit dat ze universiteiten ‘straf’ voor groei van hun wetenschappelijke productie. Bij groei slinkt het relatieve budget per medewerker; men ontvangt een vast aandeel uit een pot die maar beperkt in omvang groeit<sup>17</sup>. De verdeelsleutel van de eerste geldstroom op basis van historische aandelen is met andere woorden inflexibel en contraproductief en kan daardoor de wetenschappelijke vooruitgang in de weg staan.

Er lijkt op grond van het voorgaande ruimte om de balans tussen creativiteit en marktgerichtheid in het wetenschappelijk onderzoek te verbeteren in de richting van een sterkere nadruk op prestatieprikkels bij de verdeling van het universitaire onderzoeksbudget<sup>18</sup>. De SER wil in dat kader twee aanbevelingen doen.

---

15 Hierbij moet worden opgemerkt dat de eerste geldstroom niet de enige financieringsbron voor het wetenschappelijk onderzoek is. De universiteiten kunnen verder putten uit de tweede en derde geldstroom die veel sterker prestatiegericht zijn. De eerste geldstroom is met 70 procent echter wel veruit de belangrijkste inkomstenbron van de universiteiten.

16 CPB, *De pijlers van de kenniseconomie*, op.cit., p. 143. In de verkenning van het kabinet *Grenzeloos leren* wordt over de wijze van toekenning van de eerste geldstroom opgemerkt dat de productiviteit van het verrichte onderzoek met de eerste geldstroom goed is maar dat de doelmatigheid “beperkt dan gewenst is” vanwege de vaste verdeelsleutel. Ministerie van OC&W, *Grenzeloos leren*, Zoetermeer 2001, p. 64.

17 Analyse van het CBS laat zien dat de omvang van de eerstegeldstroompot volstrekt uit de pas loopt met de ontwikkeling van het totale onderzoek van de universiteiten. Zie: CSB, *Kennis en economie 2001*, Voorburg 2001, p. 142.

18 Bij prestatieprikkels moet gedacht worden aan een toets op wetenschappelijke kwaliteit of maatschappelijke relevantie.

- de verdeling van het eerstegeldstroombudget meer prestatieafhankelijk maken;
- een grotere nadruk op de tweede en derde geldstroom.

#### *De eerste geldstroom meer prestatieafhankelijk*

Een methode om een vorm van prestatiemeting in de eerste geldstroom te introduceren is een systeem naar analogie van de Engelse ‘research assessment exercise’ (RAE: zie kader). Dit systeem bestaat sinds 1986 en koppelt de verdeling van de eerste geldstroom tussen universiteiten aan onderzoeksprestaties. Naast de prestatiegerichtheid kunnen als voordelen van dit systeem worden genoemd de transparantie van de verdeling (toewijzing op basis van eenduidige ratings) en de relatief beperkte administratieve lasten; er is gekozen voor een methode waarbij voor de beoordeling wordt gekeken naar reeds geleverde prestaties waardoor het niet nodig is gedetailleerde onderzoeksvoorstellen in te dienen<sup>19</sup>.

---

#### **De ‘Research Assessment Exercise’**

De RAE is in 1986 ingevoerd en is bepalend voor de verdeling van de eerste geldstroom tussen universiteiten. De RAE bestaat uit evaluatierondes die om de 4 à 5 jaar plaatsvinden. De uitvoering hiervan is in handen van panels bestaande uit wetenschappers, gebruikers uit bedrijfsleven, onderwijs en gezondheidszorg. De panels beoordelen voorstellen van universiteiten op in totaal 69 onderzoeksgebieden. Per gebied kan een onderzoeksgroep worden aangemeld voor beoordeling. Daarbij wordt gekeken naar maximaal vier ‘publicaties’ per onderzoeker in de groep. Dit

kunnen artikelen zijn maar ook octrooien of zelfs ongepubliceerde onderzoeksresultaten. Op basis van nationale en internationale standaarden wordt voor iedere groep een kwaliteitsrating opgesteld. Aan de hand daarvan:

- wordt een verdeling van het budget gemaakt over de 69 onderzoeksgebieden;
- wordt per onderzoeksgebied het beschikbare budget toegekend aan de universiteiten op basis van de rating van de aangemelde onderzoeksgroepen.

Bron: CPB, *De pijlers onder de kenniseconomie*, op.cit., pp. 155 en 156.

---

De SER is van oordeel dat de verdeling van het eerstegeldstroombudget voor universiteiten meer prestatieafhankelijk moet worden gemaakt. Het systeem van de RAE is een interessante mogelijkheid om dit doel te bereiken maar andere verdelingsmechanismen zijn ook denkbaar. Van belang is dat een nieuw systeem op het Nederlandse universitaire stelsel is toegesneden en

---

<sup>19</sup> Voor een uitgebreide analyse van de RAE, zie: CPB, *De pijlers van de kenniseconomie*, op.cit., pp. 155-159.

eventuele negatieve effecten zo goed mogelijk voorkomt<sup>20</sup>. Invoering van een nieuwe verdelingssystematiek voor de eerste geldstroom voor universiteiten vergt daarom een zorgvuldige voorbereiding. De raad onderstreept in navolging van het CPB de noodzaak van experimenten. Daarmee wordt de weg van mogelijk betere alternatieven opgehouden en kunnen mogelijke negatieve effecten worden onderzocht.

#### *Meer nadruk op de tweede en derde geldstroom*

Een sterkere nadruk op de tweede en derde geldstroom is een volgende route om de prestatiegerichtheid van het wetenschappelijk onderzoek te versterken. De tweede en derde geldstroom geven diverse prestatieprikkels aan het wetenschappelijk onderzoek waarbij moet worden opgemerkt dat deze prikkels in tegenstelling tot de eerste geldstroom direct gericht zijn op individuele onderzoeksgroepen en wetenschappers. Op dit moment is maar een klein deel (circa 4 procent) van het totale onderzoeksbudget van de universiteiten gemoeid met de tweede geldstroom. Onderzoeksgroepen kunnen in een open competitie meedingen naar de NWO-subsidies. Daarnaast kent het NWO persoonsgebonden subsidies waarbij wordt gekeken naar bewezen onderzoekskwaliteiten. De derde geldstroom betreft de inkomsten uit contractonderzoek en -onderwijs en omvat ongeveer 22 procent van het universitaire budget.

VNO-NCW, NWO, KNAW, TNO en VSNU hebben onlangs in een gemeenschappelijk manifest berekend dat het wetenschappelijk onderzoek langs de weg van de tweede geldstroom een structurele impuls nodig heeft van bijna 100 miljoen euro<sup>21</sup>. Dit bedrag is nodig om een voldoende instroom van jonge en talentvolle onderzoekers te garanderen en te voorkomen dat de Nederlandse wetenschap de aansluiting verliest met de snelle ontwikkelingen die op enkele veelbelovende terreinen zoals ICT, biotechnologie en nanotechnologie plaatsvinden.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft al laten weten dat de begroting 2002 geen ruimte biedt voor een uitgavenverhoging van deze omvang<sup>22</sup>. Hij verwijst daarbij naar de introductie van de Vernieuwingsimpuls in 2000 waar zijn ministerie jaarlijks 20 miljoen euro aan bijdraagt en de incidentele impuls voor het wetenschappelijk onderzoek van 23 miljoen euro in 2000. Daarnaast volgt het kabinet het advies van de Tijdelijke

---

20 De WRR wijst in dit verband op de noodzaak multidisciplinair onderzoek extra gewicht toe te kennen bij de toekenning van 'prestatiepunten'. Daarmee moet de 'natuurlijke' neiging van wetenschappers zich te specialiseren worden tegengegaan. Een nadeel van prestatieafhankelijke onderzoeksfinanciering is volgens de WRR dat de specialisatiedrang nog groter zal worden. Zie: WRR, *Van Oude en Nieuwe Kennis: de gevolgen van ICT voor het kennisbeleid*, Den Haag 2002, p. 122.

21 VNO-NCW, NWO, KNAW, TNO en VSNU, *Investeren in kennis*, Den Haag 2001.

22 Ministerie van OCW, *Voortgangsrapportage wetenschapsbeleid 2002*, Den Haag 2001, p. 11.

Adviescommissie Kennisinfrastructuur Genomics (commissie-Wijffels, zie kader) voor extra investeringen op dit wetenschapsterrein.

---

### Investeringsimpuls genomics

In november 2000 heeft het kabinet een tijdelijke adviescommissie onder voorzitterschap van de heer Wijffels ingesteld om de kennisinfrastructuur voor het genomicsonderzoek tegen het licht te houden. Belangrijke vraag voor de commissie was of extra investeringen in deze infrastructuur noodzakelijk zijn. Die vraag is door de commissie met een overtuigend ja beantwoord. De commissie constateert dat Nederlandse kennisinstellingen de snelle internationale ontwikkelingen niet hebben kunnen volgen. Buitenlandse overheden hebben de afgelopen jaren fors in genomics geïnvesteerd. Het huidige investeringsniveau in Nederland is onvoldoende om de versnelling in vooral het grootschalige onderzoek bij te houden. Dat heeft tot gevolg dat goede kansen op maatschappelijk en economisch gebied onbenut blijven.

De commissie adviseert het kabinet daarom dringend op zo kort mogelijke termijn het genomicsonderzoek een krachtige impuls te geven. Hiervoor is voor de komende vijf jaar een bedrag van

272 miljoen euro nodig. Uitgangspunt voor de investeringen is dat de genomics-kennisinfrastructuur dient bij te dragen aan de kwaliteit van het leven van de burgers. Met het oog daarop is door de commissie een aantal concrete voorstellen voor onderzoeksthema's gedaan. Een belangrijke aanbeveling van de commissie is de *integrale benadering* van de kennisinfrastructuur van het genomicsonderzoek. Die benadering is noodzakelijk omdat het onderscheid tussen fundamenteel en toegepast onderzoek aan het vervagen is en zo beter rekening kan worden gehouden met de maatschappelijke gevolgen van het onderzoek. Om de gewenste integratie te bereiken adviseert de commissie de instelling van een regieorgaan dat bij NWO kan worden ondergebracht.

Het kabinet heeft het advies van de commissie overgenomen met dien verstande dat de investeringsimpuls lager is: 189 miljoen euro voor de periode 2001-2006 in plaats van de geadviseerde 272 miljoen euro.

Bron: *Kabinetstandpunt Genomics*, Tweede Kamer 2000-2001, 27866, nr. 1.

---

De SER is van oordeel dat *intensivering van de tweede geldstroom* noodzakelijk is. De investeringen van de afgelopen jaren zijn een eerste stap maar deze zijn onvoldoende om de vernieuwing van de kennisinfrastructuur in de komende kabinetsperiode goed te ondersteunen. De SER kan zich dan ook vinden in het pleidooi van de hierboven genoemde organisaties voor een meer substantiële investeringsimpuls van de tweede geldstroom.

Naast de intensivering beveelt de raad aan bij de toewijzing van onderzoeksfinanciering uit de tweede geldstroom sterker de nadruk te leggen op de

*noodzaak van samenwerking met maatschappelijke organisaties. Dit kan worden bereikt door:*

- de eis van cofinanciering te stellen bij toekenning van onderzoeksmiddelen;
- de netwerkfunctie van het onderzoek als een toetsingscriterium te hanteren.

Intensivering van de *derde geldstroom* is in hoofdzaak een zaak van de universitaire instellingen zelf. Wel is het van belang dat het overheidsbeleid consistent omgaat met het commercieel georiënteerde contractonderzoek en -onderwijs. In het verleden is dit niet altijd het geval geweest. Aan de ene kant stimuleerde het beleid deze commercialisering, aan de andere kant werd actief marktoptreden van universiteiten ongewenst geacht<sup>23</sup>.

## **6.4 Beschikbaarheid en kwaliteit van ‘kenniswerkers’**

Productiviteitsgroei is in belangrijke mate afhankelijk van de productiefactor menselijk kapitaal. Als ‘werkkracht’ onderhoudt het menselijk kapitaal een directe relatie met de productie van toegevoegde waarde, maar het is in de postindustriële samenleving vooral de denkkracht van mensen die arbeidsbesparende technologische vooruitgang en dus productiviteitsgroei mogelijk maakt. Deze twee aspecten geven aan waar de knelpunten bij het menselijk kapitaal zitten: er moeten voldoende ‘handen’ zijn om het werk te verzetten en de kwaliteit van deze werkers moet voldoende zijn om de productiviteit op peil te houden. In de hoofdstukken 3 en 4 van dit advies is al aandacht geschonken aan de instrumenten voor activering van werkzoekenden. Tevens is hierbij gewezen op de noodzaak om de knelpunten in de personeelsvoorziening aan te pakken. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de noodzaak van een goed functionerend onderwijssysteem en van de uitvoering van de employabilityagenda.

### **6.4.1 Onderwijs**

Het onderwijs levert een cruciale bijdrage aan het opleiden van de beroepsbevolking. Een kwalitatief hoogwaardig onderwijs is met andere woorden een basisvereiste om een voldoende aanbod van kenniswerkers in de toekomst te kunnen garanderen. In dat verband staat het onderwijs voor een aantal uitdagingen waarvan de belangrijkste zijn: het voorkomen van onderwijsachterstanden, verminderen aantal schoolverlaters zonder startkwalifi-

---

<sup>23</sup> Het gaat hier om de voorstellen van de werkgroep Markt en Overheid uit 1997. In het uiteindelijke wetsvoorstel gelden specifieke regels voor onderzoeksinstellingen met het oog op de synergie tussen markt- en onderzoeksactiviteiten. Wet Markt en Overheid. Tweede Kamer 2001-2002, 28050.

catie en de versterking van het beroepsonderwijs. Hier ligt een belangrijke taak voor de overheid<sup>24</sup> maar ook voor het onderwijsveld zelf. Verder is een betere afstemming nodig tussen de onderwijsvraag en het aanbod van onderwijs<sup>25</sup>.

#### *Knelpunten primair en secundair onderwijs*

In het vorige mlt-advies heeft de raad het kabinet opgeroepen meer te investeren in het primair en secundair onderwijs<sup>26</sup>. Een belangrijke overweging die hierbij een rol speelde waren de personeelsproblemen. Daarbij merkte de raad wel op dat zeker niet alle knelpunten een kwestie zijn van 'meer geld'. Aandacht voor de modernisering van organisatiestructuren is eveneens van belang. Een generieke verhoging zonder meer van de middelen voor het onderwijs werd dan ook afgeraden.

De raad brengt de aanbevelingen uit het vorige mlt-advies nog eens onder de aandacht van het kabinet. De arbeidsvoorwaarden van het onderwijzend personeel lijken na het advies van de commissie-Van Rijn weliswaar te verbeteren maar dat laat onverlet dat knelpunten blijven bestaan.

Ten eerste moet ervoor gewaakt worden dat de commissie-Van Rijn een eenmalige effect is geweest. Voor het oplossen van de *personeelsproblematiek* in het onderwijs zijn structurele oplossingen nodig<sup>27</sup>.

Verder is de raad van mening dat de *achterblijvers en uitvallers* in het onderwijs prioriteit in het onderwijsbeleid verdienen. Bijna een kwart van de jongeren tussen 25 en 29 jaar heeft het onderwijs verlaten zonder een startkwalificatie<sup>28</sup>. De raad vindt dit percentage uitvallers veel te hoog voor een kennis-

24 Voor een bespreking van de verschillende motieven voor overheidsinterventie in het onderwijs, zie: Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*, SER, Den Haag 2001, p. 98.

25 Werkgevers- en werknemersorganisaties in het onderwijs hebben de uitdagingen van de kenniseconomie voor het onderwijsveld verwoord in een agenda voor 2006. Hierin wordt ingegaan op de noodzaak onderwijzend personeel centraal te stellen in het beleid en de beleidsruimte voor onderwijsinstellingen te vergroten. Dat vraagt een professioneel management en personeelsbeleid maar ook concurrerende arbeidsvoorwaarden en een aantrekkelijke werkomgeving. De sociale partners in het onderwijs zijn verder van mening dat extra financiële steun van de rijksoverheid onontbeerlijk is om de uitdagingen voor het onderwijs op een adequate manier vorm te geven. Zie: Sectorbestuur onderwijsmarkt, *Agenda 2006: inzet sociale partners onderwijs*, Den Haag 2002.

26 SER-advies, *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, op.cit., p. 94.

27 Volgens het CPB zullen de tekorten aan onderwijzend personeel de komende jaren groter worden. Dit komt enerzijds door een verdere groei van de vraag naar onderwijzend personeel en anderzijds door een afvlakkend aanbod door de tanende belangstelling van studenten voor lerarenopleidingen en het doorzetten van de vergrijzing. Zie: CPB, *De pijlers onder de kenniseconomie*, op.cit., p. 83.

28 Zie: CPB, *De pijlers onder de kenniseconomie*, op.cit., p. 62.



menleving die zich als ambitie stelt in 2010 tot de meest dynamische en concurrerende regio's van de wereld te behoren.

Ten slotte wil de raad op deze plaats wijzen op de *geringe instroom in beta-technische studierichtingen*. Bij het bedrijfsleven bestaan hierover grote zorgen. De oorzaken van de te lage instroom zijn van zeer diverse aard. Aan de ene kant is er sprake van informatieasymmetrie en hebben jongeren geen duidelijk beeld van de gevarieerde beroepsperspectieven van een bèta-technische opleiding. Aan de andere kant liggen er duidelijke knelpunten in het onderwijs; er is weinig aandacht voor het vak techniek in het voortgezet onderwijs en technische studies in het hoger onderwijs richten zich vooral op een wetenschappelijke carrière. Acties voor verbetering van de instroom zullen moeten liggen op het bevorderen van duale leertrajecten waarin in de praktijk kennis kan worden gemaakt met het vak techniek en het verbeteren van de afstemming tussen wetenschap, onderwijs en bedrijfsleven. Hiervoor zijn naar het oordeel van de SER extra investeringen nodig in de beroepsonderwijskolom.

#### *Afstemming vraag en aanbod hoger onderwijs*

Een betere afstemming van vraag en aanbod van hoger onderwijs kan langs verschillende wegen worden gerealiseerd. Een mogelijkheid hiervoor is om intermediaire organisaties een taak als marktmeester in het onderwijsveld te geven. Zo heeft de SER recentelijk in het advies *Koers BVE* geadviseerd een onafhankelijk instituut te belasten met het toetsen van de landelijke afstemming van vraag naar en aanbod van opleidingen in de BVE-sector, het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie<sup>29</sup>. Een andere route is het vergroten van de flexibiliteit van het onderwijsaanbod. In aanloop naar de totstandkoming van één Europese onderwijsruimte in het hoger onderwijs krijgt deze optie steeds meer aandacht. Met de bachelor-masterstructuur in het hoger onderwijs wordt in Nederland de eerste stap gezet naar een Europese onderwijsruimte. Tevens wordt hiermee een kader gecreëerd waarbinnen de flexibiliteit van het onderwijsaanbod een grotere nadruk kan krijgen. Bij de vervolgstappen verdienen de volgende twee beleidslijnen naar het oordeel van de raad serieuze overweging: een grotere concurrentie en een grotere differentiatie tussen instellingen in het hoger onderwijs<sup>30</sup>.

#### *Combinatie kwaliteitswaarborging en grotere concurrentie tussen hoger onderwijsinstellingen*

Kwaliteitswaarborging in het onderwijs kan zijn beslag krijgen door instellingen van een keurmerk te voorzien, accreditatie. Het voordeel van een keurmerk is tevens dat de transparantie van het opleidingsaanbod kan wor-

29 SER-advies, *Koers BVE*, publicatienr. 01/01, Den Haag 2001.

30 Zie ook: CPB, *Pijlers onder de kenniseconomie*, op.cit., pp. 97-102.

den vergroot waardoor het makkelijker wordt voor studenten om een keuze te maken tussen alternatieven. Een belangrijke randvoorwaarde voor dit systeem is een onafhankelijke toetsing. Dit systeem van accreditatie kan worden uitgebreid naar private instellingen die hoger onderwijs aanbieden. Daarmee wordt het aanbod van opleidingen in potentie vergroot. Een vervolgstap kan zijn om in verlengde van accreditatie particuliere aanbieders van hoger onderwijs in aanmerking te laten komen voor overheidsfinanciering.

*Grotere differentiatie tussen instellingen door variatie van collegegelden*

Hier kunnen verschillende invalshoeken worden gekozen.

1. Vanuit de *overheid* bezien kan langs de weg van differentiatie van collegegelden worden ingespeeld op de maatschappelijke behoefte aan afgestudeerden in specifieke beroepsrichtingen. De individuele keuze voor een bepaalde opleiding kan volgens deze gedachte worden beïnvloed door collegegelden selectief te verlagen voor opleidingen waarvoor maatschappelijk gezien tekorten worden verwacht.
2. Vanuit de *student* bezien kan langs de weg van gedifferentieerde collegegelden vraagsturing een sterkere nadruk krijgen in het hoger onderwijs. Daar moet dan tegenover staan dat de student een grotere keuzevrijheid krijgt en dat de financiering van het onderwijs direct via de betrokkene loopt.
3. Ten slotte kan de invalshoek van de *onderwijsinstelling* worden genoemd. Via gedifferentieerde collegegelden wordt de beleidsvrijheid van instellingen vergroot om bijvoorbeeld een kwaliteitsstrategie te volgen en meer maatwerk aan studenten te bieden.

De SER onderstreept het belang van het uitgangspunt dat de financiering van het hoger onderwijs 'studentvolgend' is. Daarmee wordt naar zijn oordeel een belangrijke prikkel voor instellingen ingebouwd om een meer vraaggericht aanbod te ontwikkelen. Een studentvolgend budget hoeft niet persoonsgebonden te zijn in de zin van een individueel leerrecht. De financiering kan ook via de instellingen zelf gaan<sup>31</sup>.

De raad wijst er verder op dat bij de invoering van collegegelddifferentiatie de maatvoering van groot belang is. Het gaat hierbij om de vraag hoe hoog de eigen (gedifferentieerde) bijdrage van de student moet zijn. De hoogte van de eigen bijdrage kan niet los worden gezien van de vraag hoe de toeganke-

---

31 Zo wordt in dit verband wel verwezen naar het zogenoemde 'taximetersysteem'. Deze benaming is gebaseerd op een experiment in het Deense hoger onderwijs waarin de aanbodfinanciering afhankelijk werd gesteld van het aantal afgelegde examens in plaats van het aantal uitgereikte diploma's. Voor een evaluatie van dit systeem, zie: E. Canton, *Higher Education: getting the incentives right*, CPB, Den Haag 2001, pp. 93-98.

lijkheid van het hoger onderwijs wordt gewaarborgd en dus van de vraag hoe de financiering van het hoger onderwijs wordt georganiseerd. Bij een hogere eigen bijdrage dan momenteel het geval is, moet de studiefinanciering zodanig worden vormgegeven dat het hoger onderwijs voor studenten uit alle inkomensklassen bereikbaar blijft. De Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (CSED) wijst in dit verband op de ervaringen met een leenstelsel voor het hoger onderwijs in Australië<sup>32</sup>. In dit systeem wordt publieke voorfinanciering van gedifferentieerde collegegelden gecombineerd met een fiscale inkomensafhankelijke terugbetaling van het totale bedrag na afronding of beëindiging van de studie. Een dergelijke systeem biedt veel mogelijkheden tot maatwerk omdat zowel bij de voorfinanciering als de terugbetaling rekening kan worden gehouden met de financiële situatie van studenten respectievelijk afgestudeerden, terwijl de voordelen van collegegelddifferentiatie (meer keuzevrijheid, meer mogelijkheden voor maatwerk) behouden blijven.

#### 6.4.2 Employability

Naast het kwantitatieve aspect – voldoende aanbod van kenniswerkers om aan de vraag te voldoen – speelt er een kwalitatief probleem: zittend personeel zal kennis- en andere vaardigheden op peil moeten houden. Kenmerk van de beweging van een kenniseconomie is dat beroepsmatige kennis sneller veroudert dan vroeger. Dat betekent dat werknemers hun kennis zullen moeten onderhouden, hetzij via training/scholing, hetzij via ‘learning on the job’.

Een maatstaf die veel voor employability gebruikt wordt is de deelname van werknemers aan cursussen en opleidingen. Internationaal gezien scoorde Nederland middelmatig op deze maatstaf maar de afgelopen jaren is veel van de achterstand ingelopen<sup>33</sup>. 80 procent van de bedrijven bood zijn werknemers in 1999 de mogelijkheid tot het volgen van interne en externe cursussen. In 1993 was dit percentage nog 46 procent.

Deze stijging betekent niet dat er geen problemen rondom de scholing van werknemers zijn. In de eerste plaats kan kritisch naar de inhoud van de cursussen worden gekeken. Veruit het meest populair zijn informaticacursussen die kunnen variëren van een opleiding systeemontwerpen tot een cursus werken met Windows. Hiermee wordt een belangrijke stap gezet om de ICT-

---

32 Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*, Den Haag 2001, pp. 99 en 100. De Australische ervaringen dienen hier als een voorbeeld. Voor maatwerk is een inventarisatie van meerdere alternatieven nodig evenals een kritische vergelijking met de mogelijkheden aanpassingen binnen de huidige studiefinanciering in Nederland door te voeren.

33 A.A. Boerdam en A. van der Meulen, Steeds meer bedrijven leiden hun werknemers op, CBS: *Sociaal-Economische maandstatistiek*, 2001, pp. 21-29.

vaardigheden van werknemers te ontwikkelen maar de vraag is wel of dit type opleidingen volstaat om te voldoen aan de doelstelling van het employabilitybeleid: het vergroten van de inzetbaarheid van werkenden binnen en buiten hun functie. In de tweede plaats blijven er obstakels bestaan voor de scholing van laagopgeleide volwassenen. Deze groep is gemiddeld ouder en daardoor minder gemotiveerd voor een opleidingstraject. Een aspect dat hierbij een rol speelt is dat men niet verwacht dat de loopbaanmogelijkheden door het volgen van een opleiding zullen verbeteren.

De raad zal naar verwachting in juni 2002 zijn advies uitbrengen over een 'leven lang leren'. De raad wil op deze plaats één element van genoemd advies nog eens onderstrepen. Voor een goede uitvoering van de agenda voor een 'leven lang leren' is een adequaat functionerende scholingsmarkt onontbeerlijk. Een knelpunt op deze markt is onder meer een onvoldoende aansluiting tussen vraag en aanbod. Dit knelpunt hangt uiteraard nauw samen met het aanbod van voorzieningen maar ook met het aanbod van scholingskansen. Een positieve ontwikkeling op dit vlak is dat veel CAO's inmiddels afspraken bevatten over de mogelijkheid van scholing en andere onderdelen van de employabilityagenda. Waar het echter aan schort is de uitvoering van deze afspraken. OSA-onderzoek laat zien dat slechts 69 procent van de CAO-bedrijven met een papieren scholingsbeleid ook daadwerkelijk scholingsactiviteiten onderneemt<sup>34</sup>.

De invoering van een fiscale faciliteit voor een persoonlijke ontwikkelingsrekening (POR) kan een impuls betekenen voor de uitvoering van de CAO-afspraken voor scholing. Een POR is een spaarrekening op naam van de werknemer voor employability-ondersteunende activiteiten. De rekening kan worden opgebouwd door stortingen van zowel werkgever, werknemer als een O&O-fonds. De bedoeling is dat de POR persoonsgebonden is: als de werknemer van werkgever verandert neemt hij zijn POR mee.

In het najaarsoverleg tussen kabinet en Stichting van de Arbeid op 15 november 2001 is besloten tot de invoering van een fiscale faciliteit voor de POR per 1 januari 2003. De nadere invulling van dit akkoord moet nog plaatsvinden. De SER is van mening dat de POR met een adequate fiscale ondersteuning er zo snel mogelijk moet komen waarbij het van groot belang is dat de POR geen dode letter wordt: op CAO-niveau zullen afspraken moeten worden gemaakt voor het daadwerkelijk beschikbaar stellen van budget voor het opstarten van de POR.

---

34 Dit resultaat mag teleurstellend worden genoemd omdat het niet significant verschilt van de praktijk bij bedrijven die niet onder de CAO vallen. C.J. de Wolff, Scholingsbeleid mag effectiever, *ESB*, 11 mei 2001, p. 418.

Hierop aansluitend wil **een deel van de raad**<sup>35</sup> in het kader van de productiviteitsagenda uitdrukkelijk de aandacht vestigen op de betekenis van structuurversterkende lastenverlichting voor werknemers naast die voor ondernemingen. Dit deel is van oordeel dat in het licht van de kennisintensiever wordende economie en de verschillen met het buitenland een verdere verlaging van de marginale tarieven over de hele linie voor werknemers voor de komende jaren van belang is voor een attractiever werk- en scholingsklimaat. Ten aanzien van het hoogste tarief in de inkomstenbelasting beveelt dit deel een verlaging van de tarieflijen naar onder de 50 procent aan.

## 6.5 Innovatief ondernemerschap

Ondernemerschap is een van de belangrijkste krachten achter de economische dynamiek. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat startende ondernemers en snel groeiende ondernemingen vaker aan innovatie doen dan bestaande bedrijven en de meer gemiddelde groeiers. Daarmee wordt een belangrijke bron van werkgelegenheid en dus van productiviteit geschapen. Liefst 75 procent van de nieuwe banen in een jaar komt voor rekening van ondernemers in nieuwe en snelgroeiende bedrijven<sup>36</sup>.

Het is voor het groeipotentieel van de Nederlandse economie dan ook een knelpunt dat ons land relatief weinig vernieuwende starters – zogenoemde *technostarters* – kent<sup>37</sup>. Daarnaast is het aandeel snelle groeiers internationaal gezien bescheiden. Slechts 6 procent van de middelgrote bedrijven in Nederland kan als zodanig worden geclassificeerd terwijl dat in de VS 25 procent is<sup>38</sup>. Berekeningen van EIM laten zien dat wanneer de Nederlandse bedrijvendynamiek in de dienstensector zich op het Amerikaanse niveau zou bevinden, de productiviteitsgroei in Nederland één procentpunt hoger zou kunnen liggen<sup>39</sup>.

### *Administratieve lasten*

De belemmeringen voor ondernemerschap zijn divers van aard. Belangrijke hindernissen zijn de fiscale en financieringscondities, de administratieve lasten voor startende ondernemers, drempels voor markttoegang en beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel. Figuur 6.3 geeft een internationale vergelijking op basis van een aantal van deze kenmerken. Daaruit blijkt dat de administratieve lasten voor starters een relatief zwaar stempel op het Nederlandse ondernemingsklimaat drukken.

---

35 Bestaande uit ondernemersleden.

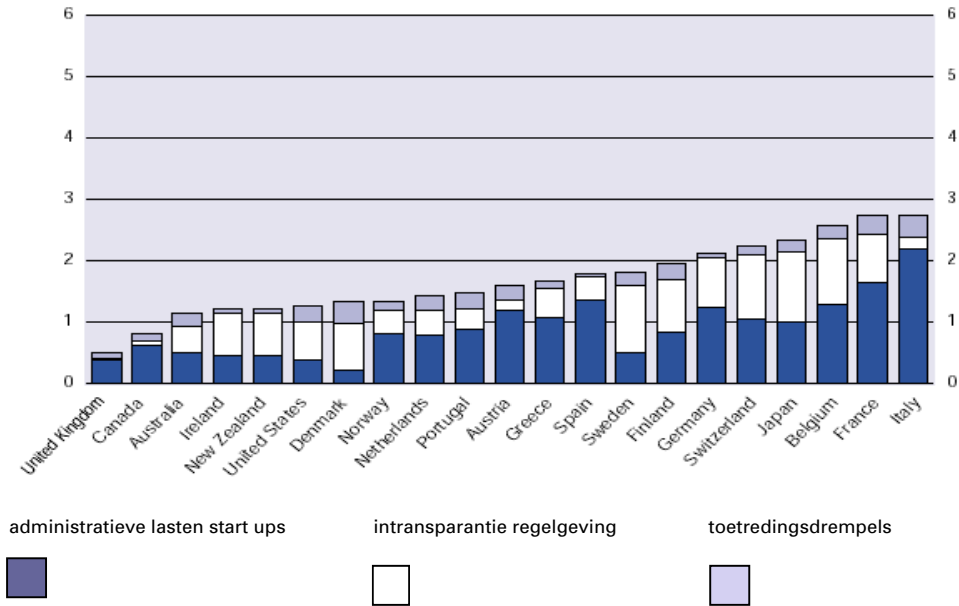
36 Ministerie van Economische Zaken, *De ondernemende samenleving*, Den Haag 1999, p. 12.

37 OECD, *Economic Surveys: the Netherlands*, op.cit., p. 100.

38 Ministerie van Economische Zaken, *De ondernemende samenleving*, op.cit., p. 16.

39 Ibid.

Figuur 6.3 – Barrières voor ondernemerschap, 1998



Het huidige kabinet heeft de ambitie uitgesproken de administratieve lasten in de periode 1994-2002 met 25 procent te zullen verminderen. Er is sinds 1994 wel enige vooruitgang geboekt (6 procent administratieve lastenverlichting) maar de voortgang is veel te gering. De raad is dan ook voorstander van een nieuwe impuls voor de vermindering van de administratieve lasten in de komende kabinetsperiode.

Daarbij beveelt de raad aan speciale aandacht te besteden aan de mogelijkheden die ICT biedt om een reductie van administratieve lasten te bevorderen<sup>40</sup>. De overheid kan een belangrijke rol spelen als 'launching customer' door publieke dienstverlening (bijvoorbeeld vergunningverstrekking) zoveel mogelijk te digitaliseren. Wanneer de overheid mogelijkheden creëert om langs de elektronische weg aan administratieve verplichtingen te voldoen, zal dit ook voor het bedrijfsleven een belangrijke impuls zijn om te investeren in systemen voor digitale informatieverwerking.

#### Financieringscondities

Naast de lasten staan de lusten, ofwel: de verhouding risico-beloning is een cruciale variabele voor de beslissing van de ondernemer om in innovatie te investeren. De financieringscondities zijn daarmee belangrijke determinant voor de innovatiebeslissing. De financieringscondities voor Nederlandse star-

<sup>40</sup> Om dit proces te faciliteren hebben ondernemingsorganisaties met de overheid in december 2001 het platform ICT en administratieve lasten opgericht.

tende ondernemingen worden over het algemeen vrij gunstig ingeschat<sup>41</sup>. Wel ontbeert ons land een efficiënte markt voor zogenoemd zaaikapitaal. Dit is vooral een belemmering voor innovatieve start-ups die vaak een vrij risicovol karakter hebben. Vanuit de Nederlandse overheid wordt geprobeerd dit marktfalen op te vangen, bijvoorbeeld met speciale faciliteiten voor startende ondernemingen in de life sciences (BioPartner-programma).

Juist op het terrein van de 'nieuwe technologieën' blijkt het ondernemerschap van startende bedrijven een belangrijke drager van innovatie<sup>42</sup>. De SER wil daarom initiatieven zoals het BioPartner-programma van harte ondersteunen. Dit programma beoogt de vorming van kennisclusters in de life sciences te bevorderen onder meer zowel door financieringsmogelijkheden voor commerciële spin-offs vanuit de publieke kennisinstellingen als door middel van een participatiefonds voor private initiatieven (alleen in combinatie met particuliere investeerders). De raad ziet in deze aanpak een model dat ook toepasbaar is op andere veelbelovende technologieterrinen, zoals de nanotechnologie en de energietechnologie. Hij roept het kabinet op plannen in deze richting te ontwikkelen. De SER tekent daarbij aan dat er een voldoende afstemming moet zijn tussen de startersregelingen die door de diverse departementen worden verzorgd.

#### *Technologiesubsidies*

Een volgend instrument om de investeringsbeslissing van innoverende bedrijven te beïnvloeden is de technologiesubsidie. Veruit de belangrijkste subsidie in dit verband is de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO). De WBSO is een fiscale regeling die een tegemoetkoming biedt in de kosten van r&d voor bedrijven door een vermindering van de afdracht van loonbelasting en premies voor r&d-werkzaamheden. Effectmeting door EZ<sup>43</sup> toont aan dat de bestaande technologiesubsidies gemiddeld genomen een positief effect hebben op de investeringen van bedrijven in r&d<sup>44</sup>. De meting wijst wel op de noodzaak van een stroomlijning van het instrumentarium. Deze conclusie sluit aan bij de bevinding van het EPC-rapport dat versnippering van het innovatiebeleid tussen de verschillende overheidsinstellingen een veel voorkomend euvel is<sup>45</sup>.

---

41 OECD, *Economic Surveys: the Netherlands*, op.cit., pp. 105 en 106.

42 Zie: Europese Commissie, *European Competitiveness Report 2001*, Brussel 2001. Hoofdstuk 5 van dit rapport is bij wijze van case study geheel gewijd aan de innovatiekracht van de Europese biotechnologiesector.

43 Ministerie van Economische Zaken, *MEET: monitoring en effectmeting van het EZ technologie-instrumentarium*, Den Haag 2000.

44 Specifiek voor de WBSO heeft het CPB een bredere toets uitgevoerd (maatschappelijke kosten-batenanalyse) met een gematigd positieve conclusie. De effecten van een positieve variant (veel kansen benutten) lijken zwaarder te wegen dan de negatieve effecten van een 'lage' variant (weinig baten, sterk accent op verspilling). CPB, *De pijlers onder de kenniseconomie*, op.cit., p. 211.

45 Economic Policy Committee, *Report on research and development*, op.cit., p. 22.

De SER vindt een gecoördineerde aanpak een kernvoorwaarde voor het innovatiebeleid. Hij adviseert daarom een verdere stroomlijning van het subsidie-instrumentarium waarbij de samenhang tussen de departementen een belangrijke toetssteen is. Daarnaast vindt de raad het belangrijk dat de WBSO up-to-date blijft. Dat betekent dat het budget van de regeling periodiek geëvalueerd moet worden met het oog op de stijging van de r&d-uitgaven van het bedrijfsleven.

#### *Fiscaal klimaat voor ondernemingen*

Een derde element dat in het kader van de risico-beloningverhouding voor innovaties aan de orde kan worden gesteld is het fiscale klimaat. De studie-groep 'Vennootschapsbelasting in internationaal perspectief' (Commissie-Van Rooy) wijst in haar rapport op de gevolgen van de kenniseconomie voor de wijze waarop het bedrijfsleven zijn investeringen financiert. Door de hoge risicograad van investeringen in kennisintensieve innovaties zal de nadruk sterker komen te liggen op financiering uit het eigen vermogen (zelffinanciering). Dat maakt dat de vennootschapsbelasting (VPB) een sterkere rol gaat spelen bij de innovatiebeslissing. Daarnaast is een gunstig fiscaal klimaat een belangrijke determinant van het vestigingsklimaat en kan dus innoverende bedrijven naar Nederland trekken. Een rapport van Ernst & Young<sup>46</sup> in opdracht van het ministerie van Economische Zaken laat zien dat de effectieve belastingdruk en de flexibiliteit van de belastingregelgeving belangrijke redenen zijn voor buitenlandse ICT-ondernemingen om zich in Nederland te vestigen.

Sommige lidstaten zijn voornemens hun Vpb-tarief te verlagen (Ierland, Italië en Portugal) of hebben dat net gedaan (Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Ierland, Finland). Ook Nederland zal een antwoord moeten hebben op zowel de tendens om investeringen in kennisintensieve innovaties sterker uit eigen vermogen te financieren als op de internationale ontwikkelingen naar een verlaging van de effectieve Vpb-druk, ook al gelet op de grotere mobiliteit van kennisintensieve bedrijven (zie ook par. 2.3.1). De opvattingen van de SER over de effectieve drukverlaging voor ondernemingen zijn verwoord in paragraaf 10.3.2. De raad merkt hier nog wel op dat op internationaal niveau een heilloze oneerlijke belastingconcurrentie ('tax race to the bottom') dient te worden voorkomen. Deze vindt veelal plaats via specifieke tax-expenditures en specifieke grondslagversmallende maatregelen. Aandacht hiervoor op Europees niveau kan oneerlijke belastingconcurrentie voorkomen<sup>47</sup>.

46 Ministerie van Economische Zaken, *ICT vestigingsklimaat 'een internationale benchmarkstudie': eindrapportage*, Den Haag 2001.

47 In EU-verband vindt de beleidscoördinatie nu plaats via het in ontwikkeling zijnde 'Primarolo-proces'.



## 6.6 Innovatie van de arbeidsorganisatie

Voor veel bedrijven neemt innovatie de vorm aan van een niet-technologische vernieuwing<sup>48</sup>. Het gaat dan bijvoorbeeld om vernieuwing van de bedrijfsstrategie, de organisatiestructuur, het personeelsbeleid en andere vormen van innovatie van de arbeidsorganisatie. Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat innovaties van deze aard een belangrijke invloed kunnen hebben op de ontwikkeling van de productiviteitsgroei en het is in het kader van de productiviteitsagenda dan ook van belang de mogelijkheden voor bevordering van niet-technologische vernieuwing in ogenschouw te nemen.

Flexibilisering is een eerste aspect dat bij innovatie van de arbeidsorganisatie een rol speelt. Voor werkgevers is hierbij van belang dat een groter aanpassingsvermogen van de productiecapaciteit wordt bereikt zodat snel kan worden ingespeeld op concurrentie uit binnen- en buitenland. Werknemers zoeken een werkomgeving die beter is afgestemd op hun persoonlijke voorkeuren en daarbij past een grotere aandacht voor de combinatie werk en privé-taken, mogelijkheden voor scholing en functiewisselingen, decentralisatie van verantwoordelijkheden enzovoort. Binnen de arbeidsorganisatie kan daaraan worden tegemoetgekomen door allerlei vormen van interne en externe flexibilisering<sup>49</sup>.

Verder is technologische vernieuwing geen geïsoleerde activiteit. De voordelen van bijvoorbeeld ICT kunnen alleen optimaal worden benut wanneer de nieuwe technologie wordt ingebed in de organisatiestructuur van een bedrijf. In de woorden van Brynjolfsson en Hitt<sup>50</sup>:

... making computer investments without organizational change (...) can create significant productivity losses as any benefits of computerization are more than outweighed by negative interactions with existing organizational practices.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat ICT een meer decentrale inrichting van het sturingsmodel vraagt waarin beheer van informatiestromen een cruciale factor is. Routinematige handelingen kunnen met behulp van ICT vergaand geautomatiseerd worden maar daarvoor in de plaats komt een sterkere nadruk te liggen op niet-procedurele cognitieve vaardigheden van werknemers in de organisatie. Veranderingen van deze aard lijken te botsen met een sturingsmodel waarin hiërarchie een belangrijke rol speelt, reden

---

48 Zie par. 5.4.3.

49 Voor een nadere analyse, zie: CED, *Arbeidsmarkt, informatietechnologie en internationalisering*, SER, Den Haag 1996, pp. 150 en 151.

50 E. Brynjolfsson en L.M. Hitt, *Beyond Computation: Information Technology, Organizational Transformation and Business Performance*, *Journal of Economic Perspectives*, 2000, p. 25.

waarom de ICT-organisatie wel wordt afgezet tegen een Fordistisch-sturingsmodel (tabel 6.1)<sup>51</sup>.

Tabel 6.1 – Veranderingen in organisatievormen onder invloed van ICT

Fordistisch	ICT-organisatie
<b>Sturing</b>	
centraal management	eigen verantwoordelijkheid
verticale communicatiestructuur	interactief
gericht op beheersing input	sturing op resultaat
<b>Productie</b>	
gestandaardiseerd	klantgericht
inbesteding (verticaal-geïntegreerd)	uitbesteding (integratie in netwerken)
gespecialiseerde werknemers	veelzijdige werknemers
voorraad afgestemd op piekbelasting	voorraad afgestemd op tijdige levering

Bronnen: E. Brynjolfsson en L.M. Hitt, op.cit., p. 27 en CED, Arbeidsmarkt, internationalisering en informatisering, op.cit., p. 36.

#### *Gevolgen voor het beleid*

De in tabel 6.1 opgenomen veranderingen zijn voor een groot deel afhankelijk van de marktdynamiek en de arbeidsverhoudingen op bedrijfs- en sector-niveau. Zo zullen in de ICT-organisatie andere eisen worden gesteld aan het arbeidsvoorwaardenoverleg. Er ontstaat een grotere behoefte aan differentiatie en flexibiliteit: meer ondernemings-CAO's, CAO's op maat of à la carte, al dan niet via een raam-CAO en meer ruimte voor invulling van bedrijfstak- of sector-CAO's door de ondernemingsraad. In dit beeld past de in 1999 opge-

stelde aanbeveling van de Stichting van de Arbeid over vergroting van de keuzemogelijkheden voor werknemers inzake de arbeidsvoorwaarden<sup>52</sup>.

Voor de overheid is vooral een faciliterende rol weggelegd waarin bijvoorbeeld de juiste condities worden gecreëerd voor employabilitybeleid. De overheid kan verder een bijdrage leveren door ervoor te waken dat innovatiestimuleringsregelingen als neveneffect een vorm van overheidsfalen met zich

51 Trommel wijst er overigens op dat de invloed die ICT uitoefent op organisatiepatronen niet eenduidig is. ICT kan bijvoorbeeld worden ingezet om de hiërarchie binnen een organisatie te optimaliseren. Hij spreekt in dat verband van hyper-Taylorisme gericht tegen een 'teleproletariaat'. Zie: W. Trommel, *ICT en Nieuwe Arbeidspatronen*, Rathenau Instituut Werkdocument no. 72, Den Haag 1999.

52 Stichting van de Arbeid, *Naar arbeidsvoorwaarden op maat*, publicatiernr. 1/99, Den Haag 1999.

mee brengen. Dit risico ontstaat bijvoorbeeld wanneer onbedoeld nadruk wordt gelegd op technologische vernieuwing als doel en voorbij wordt gegaan aan de organisatorische aanpassingen die nodig zijn om innovaties binnen een bedrijf te laten renderen. Het innovatiebeleid zou daarom moeten zoeken naar wegen om technologische vernieuwing en organisatorische aanpassing hand in hand te laten gaan. Hiervoor kan bijvoorbeeld de kennisontwikkeling en de informatieoverdracht op het terrein van de 'lerende onderneming' worden gestimuleerd, bij voorkeur binnen de reeds bestaande kanalen voor dit doel zoals Syntens. Een alternatief zou zijn om een nieuw kenniscentrum op te richten met als taak kennisontwikkeling over innovatie van de arbeidsorganisatie te bevorderen.

## 6.7 Werking van productmarkten en de interne markt

Concurrentieprikkels kunnen een sterke stimulans zijn voor de innovatieprestatie. Dit is een van de boodschappen van het EPC-rapport<sup>53</sup>:

The study shows that general framework conditions appear to be vital. Above all a highly competitive environment is essential. This means not only having the right competition rules in place, but creating an environment in which smaller more nimble firms are able to grow extremely quickly and challenge less innovative incumbents to improve their performance.

De agenda voor het marktwerkingsbeleid is breed en behelst onderwerpen als privatisering, liberalisering en deregulering. Omdat deze thema's zich vaak bewegen op het grensvlak tussen privaat en publiek en dus sterk samenhangen met de kwaliteit van overheidsbeleid, komen ze in hoofdstuk 8 aan bod. Hier zal alleen worden ingegaan op de relatie tussen het mededingingsbeleid en innovatie.

Het mededingingsbeleid is een controversiële factor in het productiviteitsvraagstuk. Aan de ene kant bevordert een streng mededingingsbeleid de economische dynamiek en daarmee de prikkel voor productiviteitsverbetering. Aan de andere kant kan innovatie juist gebaat zijn bij vormen van samenwerking die door het mededingingsbeleid als anticompetitief worden beoordeeld.

Het Europese en Nederlandse mededingingsrecht probeert te laveren tussen deze twee klippen. Het uitgangspunt van beide stelsels is dat een afweging moet worden gemaakt tussen het maatschappelijk belang van innovatie en de mogelijk negatieve invloed van samenwerking tussen contractpartners bij een innovatieproject. Met het oog op deze afweging kunnen overeenkomsten voor technologische ontwikkeling een beroep doen op verschillende vrijstellingen van het Europese en Nederlandse kartelverbod. Voor het EU-recht zijn

---

53 Economic Policy Committee, *Report on research and development*, op.cit., p. 3.

twee recente verordeningen van belang: de groepsvrijstellingsverordening specialisatie<sup>54</sup> en de groepsvrijstellingsverordening onderzoek en ontwikkeling<sup>55</sup>. Specialisatieovereenkomsten kunnen bijdragen tot verbetering van de efficiëntie van de samenwerkende partijen en worden daarom uitgezonderd van het kartelverbod. Samenwerking op het gebied van onderzoek en ontwikkeling bevordert volgens de Commissie de “technische en economische vooruitgang”. Dat is een zwaarwegend argument om een inbreuk van deze vormen van samenwerking op het kartelverbod toe te staan.

Dat betekent overigens niet dat alles is toegestaan. Zogenaamde ‘hard-core’ bepalingen (bijv. prijsafspraken en marktverdeling) blijven verboden. Ook is er een bovengrens gesteld voor de toepassing van de groepsvrijstellingen. Bij specialisatieovereenkomsten is deze grens een gezamenlijk marktaandeel van het samenwerkingsverband van 20 procent; voor onderzoek en ontwikkelingsovereenkomsten geldt een limiet van 25 procent. Boven deze drempel zijn de samenwerkingsverbanden niet automatisch verboden maar moeten ze individueel beoordeeld worden.

De groepsvrijstellingsverordeningen hebben een directe werking in het EU-recht en zijn dus rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Daarnaast bestaat in het Nederlandse mededingingsrecht nog een extra mogelijkheid om samenwerking op het terrein van onderzoek en ontwikkeling te accommoderen. Artikel 17 van de Mededingingswet geeft de directeur-generaal van de NMa de bevoegdheid een ontheffing te verlenen van het kartelverbod voor overeenkomsten “die bijdragen tot verbetering van de productie of van de distributie of tot bevordering van de technische en economische vooruitgang”. Ook in het Nederlandse mededingingsbeleid kan met andere woorden een afweging worden gemaakt tussen de maatschappelijke belangen van technologische ontwikkeling en bescherming van de concurrentieverhoudingen.

De vraag of de geboden ruimte in het mededingingsrecht voldoende is voor het in maatschappelijk perspectief optimaal verlopen van het innovatieproces, zal op deze plaats niet worden beantwoord. Het ministerie van Economische Zaken is op dit moment bezig de Mededingingswet te evalueren. De voorstellen voor aanpassing van de wet die uit deze evaluatie zullen voortkomen, zullen naar verwachting in het voorjaar van 2002 ter advisering aan de raad worden voorgelegd. Bij die gelegenheid kan door de raad effectiever worden geadviseerd over de rol van het mededingingsbeleid in het innovatieproces.

---

54 EG-Verordening nr. 2659/2000, inwerkinggetreden 1 januari 2001.

55 EG-Verordening nr. 2658/2000, inwerkinggetreden 1 januari 2001.

## 6.8 Slotbeschouwing

Twee jaar na de Top van Lissabon lijkt de EU nog niet op koers voor het realiseren van de ambities die daar zijn afgesproken. De EPC stelt het zelfs iets sterker: “much more needs to be done if the EU is to dramatically improve its performance and meet the Lisbon goal”<sup>56</sup>.

Die conclusie moet ook in Nederland tot nadenken stemmen. De productiviteitsgroei in ons land is te laag en de oorzaak daarvan ligt voor een deel bij de knelpunten in het innovatieklimaat. In dit hoofdstuk zijn verschillende aanbevelingen gedaan om tot een verbetering te komen. De soms gedetailleerde aard daarvan kan gemakkelijk tot de conclusie leiden dat hier en daar ‘bijpunten’ van het beleid volstaat om de kenniseconomie in Nederland tot bloei te brengen. Die opvatting is naar het oordeel van de SER misplaatst. De ontwikkeling naar een kenniseconomie is volgens de raad een van de belangrijkste sociaal-economische trends en dat vraagt een gecoördineerde aanpak van de uitdagingen die daaruit voortvloeien.

### *Samenhang door clusterbeleid*

Voor het innovatievraagstuk betekent de noodzaak van coördinatie dat de onderdelen van het innovatieklimaat in hun onderlinge samenhang moeten worden gezien. Bedrijven, kenniswerkers, overheid en kennisinstellingen zijn samen bepalend voor het innovatievermogen van de Nederlandse economie; of, zoals de Amerikaanse econoom Porter stelt, het zijn clusters van activiteiten die innovaties genereren<sup>57</sup>.

De raad ziet in de clusterbenadering een interessant kader voor een gecoördineerde aanpak van het innovatiebeleid. Hij wil daarbij speciaal de nadruk leggen op het belang van de ontwikkeling van nieuwe technologieën voor het Nederlandse innovatievermogen. De raad hanteert daarbij een tijdspectief dat verder gaat dan de middellange termijn. Voor het groeipotentieel op de langere termijn zal het noodzakelijk zijn de comparatieve voordelen van de Nederlandse economie te combineren met de innovaties die besloten liggen in nieuwe technologieën zoals ICT, biotechnologie, nanotechnologie en energietechnologie. De gedachte is niet dat er wordt gestuurd op het ontwikkelen van specifieke technologieën (‘picking winners’) maar dat de gevolgen van technologische ontwikkelingen voor belangrijke sectoren van de Nederlandse economie zo vroeg mogelijk worden onderkend zodat adequaat kan worden ingesprongen op de kansen voor innovatie en groei die daaruit voortvloeien. Zo’n benadering past volgens de raad in een clusterbeleid langs de volgende hoofdlijnen:

---

56 Economic Policy Committee, *Report on research and development*, op.cit., p. 5.

57 M.E. Porter, *Innovation Lecture 2001*, Den Haag 2002.

1. De raad is er niet voor om nieuwe clusters te initiëren. Hij geeft er de voorkeur aan dat het clusterbeleid aansluit bij zich ontwikkelende clusters, waarin Nederland een comparatief voordeel heeft en die (in potentie) van strategisch belang (kunnen) zijn voor het innovatievermogen van het Nederlandse bedrijfsleven.
2. In aansluiting op het voorgaande ligt het voor de hand dat het clusterbeleid aansluiting zoekt bij activiteiten die direct samenhangen met veelbelovende sleuteltechnologieën, zoals de *life sciences* (biotechnologie), nanotechnologie en ('schone') energietechnologieën.
3. Verder vindt de SER het gewenst dat in het nieuwe clusterbeleid de internationale concurrentiepositie en de exportpotenties een duidelijke plek krijgen. Deze wens spruit mede voort uit de ontwikkeling van het Nederlandse exportpakket, waarin activiteiten met een hoge toegevoegde waarde de afgelopen jaren sterk aan belang hebben ingeboet.
4. Ten slotte is de SER ervoor het clusterbeleid een belangrijke rol te laten spelen in het transitiebeleid dat het kabinet in het vierde Nationale Milieubeleidsplan heeft geïntroduceerd<sup>58</sup>. Dit impliceert dat het clusterbeleid moet bijdragen tot de gewenste transities naar een duurzame energievoorziening en een duurzame landbouw.

---

58 Zie hiervoor ook het SER-advies *Nationaal Milieubeleidsplan 4*, publicatienr. 01/08, Den Haag 2001, inz. hfst. 4.



# 7. Productiviteitsgroei door een betere infrastructuur

## 7.1 Inleiding

De kwetsbaarheid van sociaal-economische processen is vergroot door de ver­gaande arbeidsverdeling in de hedendaagse economie en de sterke afhanke­lijkheid van communicatie en transport die daarmee gepaard gaat. Daarom is een zekere robuustheid van het verkeers- en communicatiesysteem van cruciaal belang. Die robuustheid moet onder meer vorm krijgen door veilige en voldoende bedrijfszekere infrastructurele voorzieningen. Daarbij speelt voor de verkeersinfrastructuur ook nog dat er voldoende diversiteit van ver­voersmogelijkheden moet zijn (niet alles op één kaart zetten)<sup>1</sup>.

Beschikbaarheid en kwaliteit van de infrastructuur zijn cruciale determi­nanten voor het economisch groeipotentieel van een land. Het is dan ook re­recht dat de kennisinfrastructuur en de fysieke infrastructuur een belangrij­ke plaats innemen in het economisch structuurbeleid<sup>2</sup>. De kennisinfrastruc­tuur is hiervoor al uitgebreid aan de orde geweest. De fysieke infrastructuur heeft onder meer betrekking op netwerken voor vervoer en communicatie. In paragraaf 5.4.3 zijn al enkele knelpunten die hierbij spelen geschetst.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Allereerst gaat paragraaf 7.2 in op de relatie tussen infrastructuur en beleid. Vervolgens schetst de SER voor de ver­keers- en communicatie-infrastructuur in respectievelijk de paragrafen 7.3 en 7.4 een beleidsagenda.

## 7.2 Infrastructuur en beleid

### *Niet alleen overheidsinvesteringen*

Infrastructuurbeleid wordt veelal geassocieerd met overheidsinvesteringen in wegen, spoor, kanalen et cetera. In de huidige fase van de economische ontwikkeling en de omvang van het reeds beschikbare netwerken is het ech­ter niet zonder meer vanzelfsprekend dat verbetering (in het functioneren) van fysieke infrastructuren ook automatisch met grote overheidsinvesterin­

---

1 Zie ook: SER-advies *Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020*, publicatienr. 01/03, Den Haag 2001, p. 25.

2 Zie: Ministerie van Economische Zaken, *Verkenning Economische structuur: Naar een hoogwaardige en duurzame kenniseconomie*, Den Haag 2001, p.3.



gen gepaard moet gaan. Zo is volgens de bestaande inzichten een beleidsmix van benutten, beprijzen en (selectief) bouwen het meest effectief om de fysieke bereikbaarheid te verbeteren. Deze benadering staat dan ook centraal in het *Nationaal Verkeer- en Vervoerplan* (NVVP)<sup>3</sup>. Dit betekent overigens niet dat de overheid afziet van investeringen in de verkeersinfrastructuur. Via het Meerjarenprogramma Infrastructuur Transport (MIT) wordt in de periode tot 2010 zo'n 36 miljard euro geïnvesteerd in de bereikbaarheid, met een zwaar accent op openbaar vervoer in de Randstad. Naarmate de ontwikkeling van een mobiliteitsmarkt voortschrijdt, ontstaan er ook betere mogelijkheden om de aanleg en exploitatie van verkeersinfrastructuur via private investeringen tot stand te brengen. Hierdoor is een zekere verschuiving mogelijk van publieke naar private financiering van (onderdelen van) de verkeersinfrastructuur.

Ook bij de andere vormen van fysieke infrastructuur is de beleidsmix divers<sup>4</sup>. Zo heeft de overheid op het terrein van de communicatie-infrastructuur vooral een rol bij coördinatie, standaardisatie en bevordering van voldoende concurrentie. Investeringen in deze infrastructuur kunnen in beginsel aan de markt worden overgelaten. Gerichte overheidsinvesteringen – bijvoorbeeld om ICT-gebruik te bevorderen – kunnen de maatschappelijke welvaart verhogen, op voorwaarde dat zij aansluiten bij externe effecten zoals kennis-spillovers.

#### *SER-oordeel over nieuwe richtsnoeren voor beleid*

Een belangrijke vernieuwing in het overheidsbeleid is het systematische gebruik van de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) bij de beoordeling van grote investeringsprojecten, zoals op het terrein van de infrastructuur. De MKBA is een hulpmiddel dat aangeeft hoe het beleid uitwerkt op verschillende doelstellingen, expliciet rekeninghoudend met positieve en negatieve externe effecten (zoals bijvoorbeeld milieuschade en ruimtebeslag). Dit instrument legt de relevante factoren bloot en identificeert de belangrijkste (potentiële) actoren ('stakeholders'). Tegelijkertijd is ook duidelijk dat er soms sprake is van grote onzekerheid en dat niet alle factoren kunnen worden gemonetariseerd en dat de uiteindelijke afweging over de aanwending van overheidsmiddelen altijd de uitkomst van het politieke besluitvormingsproces moet zijn<sup>5</sup>.

---

3 Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Van A naar Beter. Nationaal Verkeers- en Vervoerplan 2001-2020*. Den Haag 2000.

4 Zie voor een bredere invalshoek: CPB, *Mogelijkheden en beperkingen van overheidsinvesteringen: analyse ten behoeve van de Verkenning Economische Structuur* CPB-document no. 012, Den Haag 2001.

5 Zo stelt Van den Bergh dat een MKBA juist door de extreme onzekerheden voor het klimaatbeleid niet zinvol is. Zie: J.C.J.M. van den Bergh, *Economie van klimaatbeleid en alternatief*, ESB, 8 maart 2002, pp. 184-187.

De MKBA is een van de vier richtsnoeren voor het toekomstige economisch structuurbeleid, die het kabinet in de *Verkenning Economische Structuur* presenteert<sup>6</sup>. De overige drie richtsnoeren zijn:

- integraliteit van beleid en het streven naar synergie;
- benutting van maatschappelijke en economische dynamiek;
- breed assortiment beleidsinstrumenten.

In menig advies heeft de SER er de afgelopen jaren voor gepleit de externe effecten en de maatschappelijke baten en kosten van beleid expliciet in beeld te brengen. Dit speelt bijvoorbeeld heel nadrukkelijk in het milieu- en mobiliteitsbeleid<sup>7</sup>. De door de SER bepleite benadering sluit goed aan bij de MKBA. Ook de drie andere richtsnoeren onderschrijft de raad:

- Het behoeft geen betoog dat *integraliteit van beleid* en het streven naar synergie een van de basisvoorwaarden is voor een doeltreffend en doelmatig overheidsbeleid. Zo zou het innovatief vermogen van Nederland kunnen worden vergroot door nieuwe technologieën en nieuwe concepten te introduceren in de aanpak van de fysieke bereikbaarheid (zie verder paragraaf 7.3). Tegelijkertijd blijkt juist het doorbreken van horizontale en verticale verkokering een van de lastigste opgaven in de beleidspraktijk.
- *Benutting van maatschappelijke en economische dynamiek* is een ander richtsnoer dat alle steun verdient. Terecht merkt de verkenning op dat de effectiviteit van het beleid wordt vergroot als met ontwikkelingen in samenleving en markt kan worden meegelift. Dit zal sterker het geval zijn naarmate de mobiliteitsmarkt beter functioneert. Het gaat hierbij onder meer om de inzet van financiële prikkels voor bijsturing van het mobiliteitsgedrag van de automobilist en om private financiering bij de aanleg en exploitatie van verkeersinfrastructuur<sup>8</sup>.
- Ten slotte stemt de raad ook in met de richtsnoer dat een *breed assortiment beleidsinstrumenten* beschikbaar moet zijn om een effectief overheidsbeleid te kunnen voeren<sup>9</sup>. Overheidsinvesteringen zijn hier slechts een onderdeel van. Uiteindelijk gaat het er steeds om een samenhangend instrumentmix in te zetten, met een open oog voor het beleid op aanpalende terreinen (tegenaan van verkokering).

6 Ministerie van Economische Zaken, *Verkenning Economische Structuur*, op.cit.

7 Zie hiervoor in het bijzonder het SER-advies *Doorberekening van maatschappelijke kosten bij verkeer en vervoer*, publicatienr. 99/01, Den Haag 1999.

8 Zie: SER-advies *Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020*, op.cit.

9 Een interessant voorbeeld van een nieuw overheidsinstrument is de systematiek van emissiehandel in CO<sub>2</sub>-rechten in het kader van het klimaatbeleid. Zie: SER-advies *Emissiehandel in klimaatbeleid*, publicatienr. 00/06, Den Haag 2000.

### 7.3 Beleidsagenda voor de verkeersinfrastructuur

#### *Fysieke bereikbaarheid onder druk*

Vanwege de externe effecten die met infrastructurele voorzieningen samenhangen heeft de overheid (of beter: de politieke besluitvormers) een centrale rol in het op peil brengen en houden van dit type voorzieningen<sup>10</sup>. Het nationale verkeers- en vervoersbeleid (NVVP-beleid) beoogt onder meer de fysieke bereikbaarheid te verbeteren door de inzet van een breed, samenhangend pakket van maatregelen. Uit de modelberekeningen komt naar voren dat zonder dit beleid het aantal voertuigverliesuren nog flink zal stijgen. Bij volledige uitvoering van het NVVP-beleid zou het aantal voertuigverliesuren rond het huidige niveau kunnen uitkomen, of wellicht zelfs iets kunnen dalen<sup>11</sup>. Of deze trendomkering ook in de praktijk zal plaatsvinden, is onder meer afhankelijk van het daadwerkelijk gevoerde beleid. Inmiddels is bekend dat onderdelen van het voorgenomen NVVP-beleid (vooralsnog) niet zullen worden uitgevoerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor het instrument van de spitsheffing, waar volgens de modelberekeningen flinke effecten van mochten worden verwacht.

#### *Bereikbaarheid van stedelijke centra*

Een verbetering van de fysieke bereikbaarheid is van groot belang voor de vitaliteit van de stedelijke centra. Weliswaar hebben de grote steden in de tweede helft van de jaren negentig vaak bovengemiddeld kunnen profiteren van de economische hoogconjunctuur, afnemende bereikbaarheid vormt een bedreiging van het ingezette economische herstel. In zijn advies *Steden op koers* gaat de raad uitgebreid in op het grotestedenbeleid en de bereikbaarheidsproblematiek. Relevante aspecten zijn daarbij het parkeerbeleid en de kwaliteit van het openbaar vervoer<sup>12</sup>:

- Een *parkeerbeleid* dat de vitaliteit van de stad ondersteunt, vereist maatwerk op lokaal niveau. Een vorm van regionale afstemming van parkeerbeleid blijft echter noodzakelijk om te voorkomen dat de onderlinge concurrentie tussen aangrenzende gemeenten zich mede toespitst op het aanbod van gratis parkeerplaatsen.
- Een *goed openbaar vervoer* vraagt onder meer om een andere inrichting van het stadsgewestelijke openbaar vervoer. Door de toepassing van lightrail en vrije busbanen kunnen grote snelheids- en efficiencywinsten worden geboekt. Verder kunnen een welgekozen locatie voor stations en overstap-

---

10 Zie voor een uitgebreide beleidsmatige beschouwing over de externe effecten van fysieke infrastructuur: D.J. Wolfson, *Theorie en toepassing van de economische politiek*, Bussum 2001, inz. hfst. 7.

11 In de zogenoemde *stand still*-situatie – het NVVP noch het BOR (BereikbaarheidsOffensief Randstad) wordt uitgevoerd – zou zelfs een verdubbeling van het aantal verliesuren optreden ten opzichte van 1999. Zie: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Van A naar Beter: Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020*, Beleidsvoornemens – Deel A, inz. p. 87.

12 SER-advies *Steden op koers*. Den Haag 2002.

punten alsmede goede faciliteiten voor het noodzakelijke voor- en na-transport (met bijvoorbeeld de auto of de fiets) daaraan in belangrijke mate bijdragen.

Om integraal beleid op lokaal niveau te bevorderen, vindt de SER het verstandig dat regionale mobiliteitsfondsen worden ingesteld, zoals het NVVP aankondigt<sup>13</sup>. Regionale mobiliteitsfondsen kunnen behulpzaam zijn bij het integreren van het regionale verkeers- en vervoerbeleid met aanpalende beleidsterreinen (ruimtelijke ordening, woningbouw, locatiebeleid, stedelijke vernieuwing). In dit verband verdient het aanbeveling om de exploitatie van het regionale openbaar vervoer (OV) op niet al te lange termijn in de mobiliteitsfondsen onder te brengen. Dit biedt decentrale overheden meer armslag om afspraken te maken met bijvoorbeeld vastgoedontwikkelaars en locatie-exploitanten (recreatieparken, kantoorlocaties, congres- en winkelcentra) over de kwaliteit en bekostiging van OV-verbindingen.

#### *Ontwikkeling van een mobiliteitsmarkt*

In zijn recente advies over het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020 heeft de SER uiteengezet hoe hij de verantwoordelijkverdeling ten aanzien van de verkeersinfrastructuur ziet. Een belangrijk onderdeel van het beleid is de ontwikkeling van een mobiliteitsmarkt (zie kader).

Voor een *optimaal gebruik* van de beschikbare verkeersinfrastructuur is een goed werkende mobiliteitsmarkt met adequate prijsvorming noodzakelijk. Het prijsbeleid moet er volgens de SER op zijn gericht optimaal gebruik te maken van het zelfsturend vermogen van de samenleving voor het gelijktijdig verwezenlijken van de doelstellingen op het terrein van bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid. Tegen deze achtergrond onderschrijft de raad de gefaseerde invoering van een naar tijd, plaats en milieubelasting gedifferentieerde kilometerheffing als schakel tussen vraag en aanbod<sup>14</sup>. Hierdoor zou de mobiliteitsvraag beter naar tijd en plaats kunnen worden gespreid. Daarnaast kunnen technologische ontwikkelingen aan de aanbodzijde meer ruimte creëren voor marktwerking bij de aanleg en exploitatie van infrastructuur. Het overheidsmonopolie is minder vanzelfsprekend en een grotere rol voor marktpartijen (in het kader van pps) kan onder bepaalde randvoorwaarden een maatschappelijke meerwaarde opleveren. Deze randvoorwaarden hebben onder meer betrekking op het waarborgen van voldoende mededinging en op de ruimtelijke inrichting.

<sup>13</sup> SER-advies over het NVVP, op.cit., p. 12.

<sup>14</sup> SER-advies *Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020*, op.cit., inz. par. 4.5.5.

---

## **De verkeersinfrastructuur als onderdeel van de mobiliteitsmarkt**

De SER ziet de verkeersinfrastructuur als onderdeel van de zogenoemde mobiliteitsmarkt. Deze mobiliteitsmarkt bestaat uit – onderling samenhangende – deelmarkten. Naast de deelmarkt voor de verkeersinfrastructuur zijn er deelmarkten voor respectievelijk vervoersdiensten, vervoermiddelen en energiedragers. De raad ziet de mobiliteitsmarkt als een instrument om door toepassing van het prijsmechanisme te komen tot maatschappelijk gezien betere uitkomsten in termen van bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid. Daardoor worden gebruikers zo direct mogelijk geconfronteerd met de maatschappelijke kosten van hun mobiliteitsgedrag. Vanuit een breed welvaartsbegrip leidt dit tot optimalisatie – met het oog op eisen van bereikbaarheid, leefbaarheid én veiligheid – van zowel de mobiliteitskeuze als de beschikbaarheid van infrastructuur voor verkeer en vervoer. Voor een goede werking van de mobiliteitsmarkt is het nodig dat deze zich ontwikkelt binnen duidelijk gemarkeerde publieke kaders.

Afgezien van Trans-Europese netwerken is de markt voor verkeersinfrastructuur een binnenlandse aangelegenheid. Sinds jaar en dag is het aanbod een verantwoordelijkheid van de overheid. Verkeersinfrastructuur wordt namelijk

vanouds beschouwd als een (quasi-)collectief goed. Een zuiver collectief goed kenmerkt zich door de combinatie van non-rivaliteit en niet-uitsluitbaarheid van het gebruik. Verkeersinfrastructuur kwam hier dicht bij in de buurt. Het gebruik van infrastructuur door een voertuig gaat niet ten koste van de gebruiksmogelijkheden van een ander voertuig zolang de grenzen van de capaciteit niet in zicht komen en het gebruik geen schade aan de infrastructuur toebrengt (non-rivaliteit). Daarnaast waren er praktische bezwaren om bepaalde voertuigen van het gebruik van infrastructuur uit te sluiten.

Door de technologische ontwikkelingen zijn evenwel de mogelijkheden om tegen betrekkelijk lage perceptiekosten het gebruik van infrastructuur aan individuen in rekening te brengen flink toegenomen. Bovendien komt door de toenevende congestie ook de rivaliteit in het gebruik meer naar voren.

Door deze ontwikkelingen ontstaat meer ruimte voor marktwerking bij de aanleg van infrastructuur. De vraag komt dan ook op of het overheidsmonopolie op deze deelmarkt nog wel zo natuurlijk is en hoe een grotere rol voor marktpartijen (in het kader van pps) maatschappelijke meerwaarde kan opleveren.

Bron: SER-advies *Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020*, publicatienr. 01/03, Den Haag 2001.

---

### *Noodzaak van samenhangende technologische vernieuwing*

Fundamentele verbeteringen in de kwaliteit van de verkeersinfrastructuur (in termen van een goede bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid) vragen een langetermijnaanpak, waarin technologische vernieuwing een centrale rol speelt. Hoewel verwacht mag worden dat een goed functionerende mobiliteitsmarkt innovaties uitlokt, zullen de effecten hiervan pas op de langere termijn zichtbaar zijn. Daar kan de overheid niet op wachten; zij heeft op dit

terrein een taak om samen met andere spelers (bedrijfsleven, kennisinstutten, belangenorganisaties) gericht beleid te voeren. De SER ziet hier een duidelijke relatie met het besluit van het kabinet om in te zetten op een transitie naar duurzame mobiliteit. Het kabinet nam dit besluit bij de uitwerking van het vierde *Nationaal Milieubeleidsplan* (NMP4), waarvan ook een transitie naar een duurzame energiehuishouding onderdeel uitmaakt<sup>15</sup>.

Duurzame mobiliteit is naar de mening van de raad alleen mogelijk als de technologische potenties beter worden benut. Slechts dan zijn doorbraken mogelijk die in fundamentele systeeminnovaties resulteren. Het huidige verkeers- en vervoersbeleid is te sterk gericht op optimalisatie van de huidige technologieën; de implementatie van nieuwe technologieën krijgt daardoor te weinig aandacht, zo concludeert de Raad voor Verkeer en Waterstaat<sup>16</sup>. Er is tevens een organisatorisch probleem: de inzet van technologie is te versnipperd, ook in financieel opzicht.

Het concept van duurzame mobiliteit biedt volgens de SER een goed aangrijpingspunt om meer samenhang in het beleid aan te brengen. Dit betreft niet alleen de interne samenhang van het beleid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, maar zeker ook de samenhang tussen de departementen, bijvoorbeeld met het ministerie van Economische Zaken, waar technologie- en innovatiebeleid alsook energiebeleid tot de kernactiviteiten behoren.

Een innovatief technologiebeleid kan alternatieven bieden voor fysieke mobiliteit, de bereikbaarheid verbeteren en de milieubelasting terugdringen. Enkele voorbeelden<sup>17</sup>:

- *Alternatieven voor fysieke mobiliteit* worden realistischer bij een bredere verspreiding van breedbandinfrastructuur (zie paragraaf 7.4), waardoor directe uitwisseling van beeld en geluid van studiokwaliteit via internet mogelijk wordt. In de zakelijke sfeer kunnen deze faciliteiten dan feitelijke ‘face to face’-gesprekken vervangen. Virtuele mobiliteit komt dan in de plaats van fysieke mobiliteit. Daarnaast zouden vormen van teleconferencing een bredere verspreiding kunnen krijgen.
- *Verbetering van de bereikbaarheid* door technologische vernieuwing raakt vele terreinen: *efficiency*-verhoging van afzonderlijke vervoersmodaliteiten (via ICT-toepassingen) en efficiëntere ketenverbindingen (bijvoorbeeld multi-

15 De SER ondersteunt dit streven; zie SER-advies *Nationaal Milieuplan 4*, publicatienr. 01/08, Den Haag 2001, inz. hfst. 4. Zie hierover ook: *Verkenning van het rijksverkeersbeleid*, Kabinetverkenning in het kader van de Nationale Strategie voor Duurzame Ontwikkeling (NSDO), Den Haag 2002, inz. par. 3.4.

16 Deze conclusie trekt de Raad voor Verkeer en Waterstaat na literatuuronderzoek en gesprekken met een groot aantal deskundigen. Zie het advies *Orkestreren op maat; advies over technologische vernieuwing: de rol van het ministerie van Verkeer en Waterstaat*, Den Haag 2001.

17 Ontleend aan: Raad voor Verkeer en Waterstaat, *Orkestreren op maat*, op.cit.

- modale knooppunten; stedelijke distributie). Innovaties liggen hier overigens vaak vooral op het terrein van de organisatie, het in samenhang in praktijk brengen van kansrijke technologische opties. Verbeteringen zijn mogelijk door kennisontwikkeling via praktijkprojecten (experimenten).
- *Terugdringing van de milieubelasting* kan vorm krijgen door de verdere ontwikkeling van nieuwe doorbraaktechnologieën. Aangrijpingspunten zijn motoren (keramische motor, andere ontsteking), alternatieve brandstoffen en ander materiaalgebruik (lichte en recyclebare materialen) in combinatie met een betere vormgeving. De aandacht gaat vooral uit naar een CO<sub>2</sub>-neutrale uitstoot van mobiliteit. Dit onderwerp is daarmee tevens onderdeel van het transitiebeleid gericht op een duurzame energiehuishouding.

### *Conclusie*

Een betere benutting van infrastructuur bijvoorbeeld via toepassing van het prijsmechanisme en de inzet van nieuwe technologieën is in veel gevallen een serieus alternatief voor investeren in uitbreiding. Deze conclusie is op zichzelf terecht, mits daarmee een toekomstbestendige oplossing voor het gesignaleerde knelpunt wordt verkregen. Tegen de achtergrond van de huidige en voorziene knelpunten in de verkeersinfrastructuur verwacht de raad dat voor het accommoderen van de mobiliteitsgroei meer publieke middelen nodig zullen zijn voor extra capaciteitsuitbreiding van de bestaande weginfrastructuur en een beter openbaar vervoer. Beslissingen over concrete investeringsprojecten dienen echter pas te worden genomen, nadat een zorgvuldige maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) heeft plaatsgevonden.

Met het oog op de lange doorlooptijd van ruimtelijke en infrastructuurprojecten is het zaak tijdig voorbereidingen te treffen. Een belangrijke vernieuwing is in dit verband de invoering van de dynamische beleidsagenda zoals in het NVVP is omschreven<sup>18</sup>. Deze moet het mogelijk maken op de drie terreinen (bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid) de vinger aan de pols te houden, flexibel in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en bij tegenvallende beleidsuitkomsten tijdig bij te sturen om de bestendigheid van maatschappelijke doelstellingen te bewaken. Om werkelijk inhoud te geven aan deze dynamische beleidsagenda is het nodig heldere en bruikbare indicatoren te formuleren en te voorzien in een daadwerkelijke terugkoppeling naar de instrumentatie, zodat zo nodig de inzet van instrumenten kan worden bijgesteld.

---

18 Deze passage is ontleend aan het SER-advies over het NVVP, zie p. 30.

## 7.4 Beleidsagenda voor de communicatie-infrastructuur

Toegang tot snelle communicatie-infrastructuren is een cruciaal onderdeel van zowel de nationale als Europese agenda voor de kenniseconomie. Internationaal gezien staat Nederland er behoorlijk voor, zo bleek uit paragraaf 5.4.3.

### *Monitoring en creatie van goede randvoorwaarden*

In het licht van het streven naar een hoogwaardige kenniseconomie is het regelmatig monitoren van nationale en internationale ontwikkelingen op het terrein van de communicatie-infrastructuur een essentiële randvoorwaarde voor een goed overheidsbeleid. Dit betekent ook dat de bestaande beleidsvoornemens op dit terrein<sup>19</sup> stelselmatig op hun samenhang en op hun bijdrage tot een goed investeringsklimaat moeten worden beoordeeld. Dit moet zich ook vertalen in concrete afspraken en tijdgebonden ontwikkelingsplannen. Transparantie van wetgeving en goede investeringsvoorwaarden zijn voor private partijen een harde eis om gericht in de communicatie-infrastructurele projecten te kunnen investeren<sup>20</sup>. Daarnaast zijn er diverse randvoorwaarden in het geding, zoals een goede implementatie van Europese regelgeving en stroomlijning van procedures op lokaal niveau bij de aanleg van infrastructuurle voorzieningen, zodat het vestigingsklimaat voor de bedrijfsmatige gebruiker op gemeentelijk niveau over de hele linie verbetert<sup>21</sup>. Door een betere stroomlijning van procedures zouden de kosten van de aanleg van infrastructuurle voorzieningen kunnen worden verlaagd en de totstandkoming van nieuwe infrastructuurle voorzieningen kunnen worden versneld<sup>22</sup>.

### *Verspreiding breedbandtechnologie*

Als een bijzonder aandachtspunt ziet de SER de knelpunten bij de verspreiding van breedbandtechnologie. Hiervoor zijn twee kanalen beschikbaar. In de eerste plaats kunnen de bestaande koperen aansluitingen worden 'opgewaarderd' om een transmissiesnelheid voor breedbandtoepassingen mogelijk te maken<sup>23</sup>. Glasvezel is als tweede route de meest veelbelovende en toekomstvaste infrastructuur voor breedbandinternet, maar de aanleg hier-

19 Denk hierbij bijvoorbeeld aan *De Digitale Delta* en de *Bouwstenennotitie breedband*.

20 Daarbij moet worden bedacht dat het bedrijfsleven jaarlijks circa 2,5 miljard euro in de telecomsector investeert.

21 Zie hiervoor ook de brief aan de minister van Economische Zaken van RCO over de ontwikkeling van de Telecom-infrastructuur, d.d. 7 januari 2002.

22 Concreet gaat het hierbij om procedures voor coördinatie van graafwerk, aanleg van kabelgoten, antenneplaatsingen, kostenberekeningen van herbestrating en dergelijke.

23 De OPTA legt het onderscheid tussen smalband en breedband bij een transmissiesnelheid van 126 Kilobits per seconde. Andere organisaties zoals de Internet Society Nederland leggen de grens voor breedband echter bij 10 Megabits per seconde waarmee breedbandtoepassingen over een koperen kabelinfrastructuur per definitie zijn uitgesloten. Zie: Rapport van de commissie Andriessen, *Slim Graafwerk: samen werken aan glasvezel in de wijk*, Den Haag 2001, pp. 10 en 12.



van is duur. Er liggen al verschillende glasvezelnetwerken in Nederland maar die reiken nog lang niet tot de voordeur van alle huizen en alle bedrijven (zie kader). Het aanleggen van de zogenoemde 'laatste kilometers' glasvezelkabel naar 90 procent van de woningen en bedrijven in Nederland kost naar schatting tussen 5,5 en 8 miljard euro<sup>24</sup>. Een complicatie voor beide alternatieven is dat de recente economische teruggang vooral in de telecomunicatiesector zwaar wordt gevoeld, waardoor de neiging van marktpartijen om grote investeringen te doen beperkt is. Hierdoor komt de ontwikkeling van innovatieve diensten onvoldoende van de grond. Het gaat hierbij om nieuwe publieke diensten in de sfeer van zorg, onderwijs, onderzoek en overheidsinformatie alsook om nieuwe zakelijke en consumptieve diensten (videoconferencing, commerciële multimediale toepassingen).

---

### Glasvezel in de wijk

De 'laatste kilometer'-problematiek belemmert een snelle ontwikkeling van breedbandinternet voor grootschalige toepassingen op allerlei terreinen. Doordat exploitanten particulieren financieel niet interessant vinden, zijn de stappen naar grootschalige aansluiting van individuele huishoudens via de glasvezelkabel voorlopig beperkt.

De 'internetsociety Nederland' heeft een commissie onder voorzitterschap van oud-minister Andriessen een studie laten verrichten naar de mogelijkheden om bedrijven en gezinnen in Nederland zo snel mogelijk op het glasvezelnet aan te sluiten. De conclusie van de commissie is dat in tien jaar tijd een fijnmazig glasvezelnet kan worden aangelegd dat ongeveer 90 procent van alle bedrijven en gezinnen in Nederland bereikt. De kosten die hiervoor nodig zijn worden geraamd op 7,5 miljard euro. Deze investeringen kunnen volgens de commissie niet alleen door het bedrijfsleven worden gedragen. Een overheidsbijdrage van 1,4 miljard euro zou de markt

echter voldoende 'aanjagen' om de noodzakelijke investeringen rendabel te maken.

De commissie pleit verder voor een duidelijke rolverdeling tussen de centrale overheid en de lokale overheden. De rol van de centrale overheid is vooral die van regisseur en regelgever. De wetgever kan bijvoorbeeld afdwingen dat in nieuwbouwhuizen standaard een glasvezelaansluiting komt. De uitvoerende rol bij de aanleg zou vooral bij de gemeenten moeten liggen. Het model dat de commissie hierbij voor ogen staat is dat van de aanleg van centrale antenne-inrichtingen. De gemeente kan er bijvoorbeeld met een aanbestedingsprocedure (al dan niet in een pps-verband) voor zorgen dat de vraag naar glasvezel-aansluitingen per wijk worden gebundeld. Hierdoor wordt de aanleg goedkoper (de wijk gaat in één keer open). Ook kan de gemeente bijvoorbeeld voor coördinatie zorgen. Zo staat de aanleg van UMTS-basisstations in het hele land op stapel en het zou goed mogelijk zijn de aanleg van die stations te combineren met de aanleg van glasvezelkabels.

---

24 CPB. *Mogelijkheden en beperkingen van overheidsinvesteringen: analyse ten behoeve van de Verkenning Economische Structuur*, Den Haag 2001, inz. p. 37.

Verder zijn er inmiddels diverse vormen van particuliere initiatief die het voor particulieren mogelijk maken om tegen redelijke kosten op het glasvezelnetwerk aangesloten te worden. Een voorbeeld hiervan is een bedrijf dat coöperatieve verenigingen van burgers opricht met als doel het realiseren van een glasvezelaansluiting. Deze coöperatieve verenigingen kunnen per wijk of dorp worden opgezet, vergelijkbaar met Centrale Antenne Inrichtingen uit het verleden. De kosten van een aansluiting (circa

1000 euro per huishouden) kunnen over twintig jaar worden uitgesmeerd en zijn daardoor zeer redelijk. De eerste coöperatieve vereniging (een woningbouwvereniging) wordt begin 2002 in Nuenen opgericht. De verwachting is dat er meer zullen volgen.

Bronnen: Internet Society Nederland, rapport? commissie-Andriessen *Slim Graafwerk: samen werken aan glasvezel in de wijk*, Den Haag 2001; en 'Glasvezelnet wordt eigendom bewoners', *Binnenlands Bestuur*, 18 januari 2002, p. 5.

---

De SER onderschrijft de hoofdlijnen van het overheidsbeleid voor elektronische diensten en infrastructuur. Dit beleid kent vier hoofdlijnen<sup>25</sup>. De overheid:

1. draagt zorg voor een zo gunstig mogelijk investerings- en innovatieklimaat, zodat de markt haar werk kan doen;
2. vervult – evenals de (semi-)publieke sector – een rol als *launching customer* met als primaire doel kwaliteit, effectiviteit en efficiency van de publieke diensten te verbeteren;
3. stimuleert de totstandkoming van geavanceerde experimenten of omgevingen voor elektronische diensten en infrastructuur (bijvoorbeeld Gigaport, Kenniswijk, Stedenlink);
4. stimuleert de ontwikkeling van 'content'-diensten op internet voor een algemeen publiek (de Elektronische Overheid) en voor gebruik in onderwijs en onderzoek (zoals Kennisnet).

Diverse gemeenten bezien thans de mogelijkheden om deze nieuwe nutsvoorziening binnen hun gemeentegrenzen breed toegankelijk te maken. Zo heeft Rotterdam in december 2001 besloten de aansluiting van alle woningen met miljoenen gemeenschapsgeld te financieren. Ook Amsterdam wil op dit terrein voortgang maken. B en W onderzoekt op welke manier de aansluiting van alle woningen en bedrijven het best geregeld kan worden. De gemeente wil zich profileren als ICT-stad en voorkomen dat de armere buurten van aansluiting op het glasvezelnetwerk worden uitgesloten. Het kan overigens nog wel een jaar of tien duren voordat alle woningen daadwerkelijk op dit netwerk zijn aangesloten<sup>26</sup>. Veel gemeenten zijn vooralsnog terughou-

---

<sup>25</sup> Ministerie van Economische Zaken, *Bouwstenennotitie breedband*, Den Haag 2001.

<sup>26</sup> Een eerste verkenning leert dat voor de financiering van dit project zo'n 300 euro nodig is; de gemeente Amsterdam is bereid hiervan een kwart voor haar rekening te nemen, de rest moet door private partijen worden ingebracht. Zie: *de Volkskrant*, Amsterdam biedt supersnel internet aan, 15 februari 2002.

dend in het aangaan van een financiële betrokkenheid in grote investeringsprojecten en willen hoogstens een voortrekkersrol vervullen.

Recente voorbeelden laten zien dat er naast gemeentelijke activiteiten ook vanuit de markt initiatieven komen die de toegang tot breedbandinternet voor huishoudens mogelijk maakt (zie het eerdere kader).

De vraag is echter of deze ontwikkelingen voldoende krachtig zijn. De SER is er niet van overtuigd dat het huidige beleid voldoende robuust is om de ambitie van de Nederlandse regering waar te maken om voorop te lopen op het gebied van ICT. Goede en wijdvertakte breedbandaansluitingen zijn immers een voorwaarde voor het opstarten van nieuwe (semi-)publieke en private diensten, die de informatiesamenleving en de kenniseconomie naar een hoger plan kunnen tillen. Tegen deze achtergrond is een actieve voortrekkersrol van de overheid op dit terrein essentieel. Regelmatige herbezinning over de juiste invulling van die rol is van grote betekenis. Een open opstelling met een voortdurende interactie met relevante spelers (bedrijfsleven, gemeenten, kennisinstellingen, belangenorganisaties) is hiervoor onmisbaar.

Een goed moment om te bezien of het bestaande beleid volstaat, is wanneer de aanbevelingen van de Expertgroep Nationale Breedband beschikbaar komen<sup>27</sup>. Dan kan worden bepaald of de overheidsinspanningen voldoende zijn, afgezet tegen de 'spill over'-effecten van een wijdvertakte breedbandige infrastructuur.

---

27 Het kabinet kondigde in de *Bouwstenennotitie Breedband* de instelling van een Expertgroep Nationale Breedband aan, die uit vertegenwoordigers van publieke en particuliere partijen bestaat. Deze Expertgroep heeft als opdracht de gemeenschappelijke uitgangspunten voor breedbandontwikkeling te formuleren en een aantal strategische vragen te beantwoorden. Dit moet leiden tot concrete aanbevelingen.

## 8. Structuurversterking en de overheid

### 8.1 Inleiding

#### *Overheid en arbeidsproductiviteit*

De overheid draagt op verschillende manieren bij aan de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. In de *eerste plaats* telt de overheid zwaar mee bij de berekening van de geaggregeerde productiviteitsgroei voor de totale economie. De structurele groei van de arbeidsproductiviteit in de marktsector zal volgens het CPB in de komende middellange termijn versnellen naar 1,9 procent<sup>1</sup>. Voor de niet-marktsector<sup>2</sup> wordt echter een groei van ½ procent verwacht waardoor de arbeidsproductiviteit in de totale economie minder snel groeit dan in de marktsector. Versnelling van de groei van de arbeidsproductiviteit binnen de overheid verdient vanuit dat perspectief alle aandacht. In de *tweede plaats* heeft het beleid van de overheid een belangrijk effect op de wijze waarop de marktsector in staat zal zijn productiviteitsgroei te realiseren; de Lissabon-strategie is op dit uitgangspunt gebaseerd:

- *Voorwaardenscheppend beleid*: het gaat hier om de juiste randvoorwaarden voor een goed innovatie-, investerings-, en vestigingsklimaat, waardoor bevredigende economische prestaties kunnen worden geleverd en de internationale concurrentiepositie van het bedrijfsleven kan worden gewaarborgd.
- *Voorkom overheidsfalen*: Faalt de overheid dan kan dat direct doorwerken op het bedrijfsniveau. Wachtlijsten in de gezondheidszorg resulteren bijvoorbeeld in een onnodig hoog ziekteverzuim met alle negatieve effecten voor de werkgever en werknemer als gevolg<sup>3</sup>.
- *Voorkom verstoringen door hoge belasting- en premiedruk*: Inefficiënt overheidsfunctioneren heeft via een oplopende belasting- en premiedruk uiteraard ook effect op het economisch gedrag van het bedrijfsleven (werkgevers en werknemers) en burgers. Bovendien brengt een inefficiënt opererende overheid hoge transactiekosten en administratieve lasten met zich.

---

1 CPB, *Economische verkenning 2003-2006*, op.cit., p. 53.

2 Hieronder vallen overheid, zorg, delfstoffenwinning en verhuur en handel in onroerend goed.

3 Zie bijvoorbeeld: SER-advies *Sociale zekerheid en gezondheidszorg*, publicatienr. 98/13, Den Haag 1998.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Allereerst schetst paragraaf 8.2 enkele achtergronden van de veranderende positie van de overheid. Vervolgens komt de arbeidsproductiviteit in de publieke sector in paragraaf 8.3 aan bod. Paragraaf 8.4 zoekt naar mogelijkheden om de arbeidsproductiviteit in de publieke sector te stimuleren en gaat in dat kader in op innovatie in overheidsbeleid en overheidsorganisaties. Vervolgens bekijkt paragraaf 8.5 vanuit dezelfde invalshoek de liberalisering en privatisering in de publieke sector. Daarna bepleit paragraaf 8.6 kwaliteitsverbetering van de publieke dienstverlening in de komende kabinetsperiode centraal te stellen in het MDW-beleid.

## 8.2 Veranderende positie van de overheid

Het functioneren van de overheid staat al geruime tijd volop in de schijnwerpers. Er bestaat grote overeenstemming dat het veranderende karakter van de economie, alsook trends als vergrijzing, individualisering, internationalisering, informatisering en informalisering gevolgen moet hebben voor de rol, taken en werkwijze van de (rijks)overheid (zie ook kader).

---

### Het 4-R-model van het SCP

In *Bedreven en gedreven* constateert het SCP dat de overheid steeds meer rollen krijgt; nu eens regelaar en regisseur is, dan weer onderhandelaar of bemiddelaar, toezichthouder of inspecteur, dienstverlener en financier. Niet zelden oefent de overheid ook tegenover zichzelf diverse rollen tegelijkertijd uit; daarbij kunnen overheden (verticaal en horizontaal) ook tegenover elkaar komen te staan.

Het SCP lanceert het 4-R-model als werkmodel voor de rijksoverheid. De overheid geeft *Richting*, geeft *Ruimte*, boekt *Resultaat* en legt verantwoording af (*Re-*

*kenschap*). Het gaat om een interactief model, waarin de overheid de eigen positie bepaalt in relatie tot andere partijen.

De SCP-beschouwing besluit met de opmerking dat de overheid in de meeste gevallen niet meer zelf zal optreden als de uitvoerder van beleid, maar een grote mate van vrijheid zal laten aan partijen in het veld, die zich actief richten op het waarnemen van de belangen van individuele burgers en de gemeenschap als geheel.

Bron: *Bedreven en gedreven*, bijdrage van het SCP aan *Verkenningen 2002*, Den Haag 2001.

---

Een van de kernvragen die hierbij speelt, is hoe om te gaan met de spanning tussen enerzijds de onvermijdelijke beperkingen van collectieve arrangementen en anderzijds de toenemende eisen (kwaliteit, maatwerk) die individuele burgers eisen van (semi-)publieke diensten. In meer beleidsmatige termen leidt dit vraagstuk tot een (zekere) verschuiving van aanbod- naar vraaggerichte sturing, zoals later nog aan de orde komt.

Dat betekent overigens niet dat de overheid altijd meer ruimte moet geven aan burgers en maatschappelijke actoren. Op een aantal terreinen (veiligheid, duurzaamheid, integratie) wordt juist meer handelingsvrijheid voor de overheid gevraagd. Ook is het niet zo dat alles wat de overheid doet op de schop moet; niet alles is aan grote veranderingen onderhevig.

De SER is van mening dat de overheid primair tot taak heeft haar handelen te richten op een optimalisatie van de nationale welvaart (in brede zin). Overheidsbetrokkenheid is dan daar aan de orde waar het maatschappelijk belang dat vereist<sup>4</sup>. Dat is het geval bij de zogenoemde pure collectieve goederen (defensie, waterkering, onverzekerbare risico's) die door hun aard (ondeelbaar, niet rivaliserend) niet via de markt tot stand kunnen komen. Ook het zorgdragen voor goed functionerende markten behoort tot de kerntaken van de overheid. De operationele verantwoordelijkheid daarvoor is in Nederland overgedragen aan de NMa. De overheid kan ook zelf omwille van het publieke belang de marktwerking corrigeren als er sprake is van marktfalen of van ongewenste marktuitskomsten (zie kader). Een probleem is daarbij wel dat ook de overheid kan falen, waardoor alsnog de publieke doelen niet worden verwezenlijkt.

---

#### **De overheid en marktfalen, systeemfalen en overheidsfalen**

Om markten te kunnen laten functioneren heeft de overheid als taak het juridische kader vast te stellen, waarbinnen contracten afdwingbaar zijn en eigendomsrechten worden gerespecteerd.

Er zijn diverse vormen van marktfalen die voor de overheid reden kunnen zijn om in de markt in te grijpen:

- *Ongewenste marktmacht*. De vorming van economische machtsposities (oligopolies of monopolies) zijn schadelijk voor de belangen van toeleveranciers, afnemende bedrijven en consumenten.
- *Externe effecten*. De welvaart van het ene economische subject wordt direct beïnvloed door het economisch handelen van een ander subject, zonder dat deze daar in zijn beslissingen rekening

mee houdt. Een bekend negatief extern effect is milieuoverlast.

- *Asymmetrische informatie*. Een (markt-)partij beschikt over meer informatie dan een andere partij. De uitkomst van de transacties is dan niet optimaal. *Adverse selection* is een eerste vorm van asymmetrische informatie waarbij de consument de kwaliteit van het product (bijvoorbeeld tweedehands auto) niet aan het uiterlijk kan aflezen. *Moral hazard* is een tweede vorm, die optreedt als het resultaat van een transactie die wordt beïnvloed door handelingen van de ene partij die voor de andere partij niet zichtbaar zijn. Een voorbeeld hiervan is het nonchalant omgaan met een product, dat verzekerd is tegen diefstal of breuk.

Tot slot kan de overheid ingrijpen als de uitkomst van het marktproces niet goed

---

4 Zie hierover ook: WRR, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag 2000.

de maatschappelijke voorkeuren weer- spiegelt. Uit *rechtvaardigheidsoogmerk* gaat de overheid dan over tot herverde- ling ter bescherming van zwakke groe- pen.

Sinds kort wordt overheidsingrijpen ook gerechtvaardigd door *stysteemfalen*. Uitgangspunt hierbij is dat een beleids- terrein kan worden gezien als een sa- menhangend systeem van actoren en hun instituties (overheid, bedrijfsle- ven, kennisinstellingen, consumen- ten). Naarmate de samenhang groter is, zal het systeem beter als geheel functio- neren. Het ministerie van Eco-nomi- sche Zaken spreekt bijvoorbeeld van een Nationaal Innovatiesysteem. Systeemfalen kan dan worden veroor- zaakt doordat:

- actoren in het systeem elkaar niet weten te vinden;
- er te weinig of niet geschikte compe- tenties worden opgebouwd;
- publieke kennis onvoldoende wordt geëxploiteerd;

- instituties niet goed werken.

Ook het overheidsoptreden kan met falen gepaard gaan. *Overheidsfalen* kan verschillende oorzaken hebben:

- *Gebrek aan juiste informatie* over voor- keuren van individuen kan tot gevolg hebben dat het beleid op verkeerde vooronderstellingen is gestoeld;
- *Eigenbelang* van politici en ambtena- ren en van de deelbelangen die zij ver- tegenwoordigen kan boven het alge- meen belang uitgaan; de besluitvor- ming wordt in de richting van het eigen belang bijgestuurd of geïnter- preteerd (*rent seeking*).
- *Beleidskosten*. Overheidsbeleid brengt diverse kosten met zich: ontwerp-, uit- voerings- en controlekosten. Daar- naast zijn er verborgen beleidskosten.

Bronnen: A.M. Schuurman, L. van der Geest en I.M. Lageweg, *Moeite met de markt*, Nyfer, Breuke- len 1999, inz. par. 2.1; Ministerie van Economi- sche Zaken, *Monitoring en Effectmeting van het EZ Technologie-instrumentarium 2001*, Den Haag 2001.

---

### 8.3 Arbeidsproductiviteit in de publieke sector

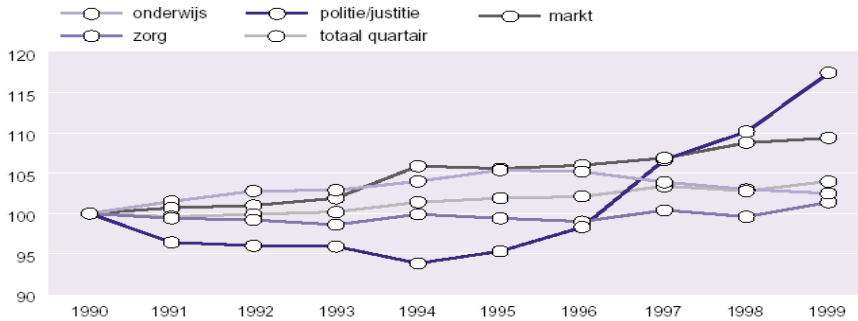
Net als in de marksector kunnen de prestaties van de publieke sector worden afgelezen aan de hand van de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. Figuur 8.1 brengt deze ontwikkeling in beeld<sup>5</sup>. De figuur laat zien wat in de inleiding tot dit hoofdstuk ook al is geconstateerd: de productiviteitsgroei in de publieke sector is over het algemeen lager dan in de marktsector. De ge- middelde groei van de arbeidsproductiviteit in de publieke sector was in de periode 1990-1998 ongeveer een ½ procent; het groeitempo in de marktsec- tor was met 1,1 procent ruim tweemaal zo snel. De reden voor dit verschil

---

5 De arbeidsproductiviteit is voor de samenstelling van deze figuur berekend als de verhouding tussen het productievolume en de voor de arbeidsduur gecorrigeerde personeelssterkte in fte's. Publieke diensten worden niet op de markt verhandeld en dus is de vraag hoe volumeveranderingen kunnen worden gemeten. Het SCP heeft hiervoor fysieke productie-indicatoren ontwikkeld. Dit kunnen het aantal bediende consumenten zijn (leerlingen in het onderwijs, bewoners van verzorgingstehuizen) of het aantal verrichte diensten (afgehandelde zaken in de rechtspraak, ver- strekte uitkeringen in de sociale zekerheid). Zie: SCP, *De sociale staat van Nederland 2001*, Den Haag 2001, p. 198.

staat bekend als de Wet van Baumol: in de publieke sector laat arbeid zich minder makkelijk vervangen door materieel (machines, computers) met als gevolg dat er minder ruimte is voor een stijging van de arbeidsproductiviteit.

Figuur 8.1 – Arbeidsproductiviteit in de publieke sector en de marktsector, 1990-1999 (1990=100)



Bron: SCP, De sociale staat van Nederland 2001, Den Haag 2001, p. 206.

Dat laat onverlet dat er opvallende ontwikkelingen te constateren zijn. Bij de politie is tot 1994 sprake van een gestage daling van de arbeidsproductiviteit waarna een bovengemiddelde stijging volgt. Deze hangt samen met de innovaties op het gebied van het opsporen en afhandelen van overtredingen (wet-Mulder) en met een afnemende personeelsintensiteit van gevangensdiensten. Ook bij de belastingdienst en de opvang van asielzoekers is volgens het onderzoek van het SCP sprake van een forse toename van de arbeidsproductiviteit.

#### *Productiviteit versus kwaliteit*

Volgens genoemd onderzoek is een daling in arbeidsproductiviteit opgetreden bij het basisonderwijs en enkele care-voorzieningen zoals verzorgingshuizen en instellingen voor gehandicapten. Deze dalingen kunnen echter in grote mate in verband worden gebracht met kwaliteitsverbeteringen: verkleining van de groepsgrootte in het onderwijs, meer handen aan het bed in de zorg (zie kader). Hier gaat verbetering van de kwaliteit heel direct samen met een negatief effect op de gehanteerde productie-indicatoren – het aantal verrichte diensten of het aantal bediende consumenten. Gevolg is dat er een conflict rijst tussen productiviteit en kwaliteit.

De aangewezen methode om met deze spanning tussen productiviteit en kwaliteit om te gaan is door bij de keuze van de indicatoren voor het meten van de productie zo goed mogelijk rekening te houden met veranderingen in de kwaliteit van de geleverde dienstverlening. In de zorgsector wordt het aantal verrichte handelingen bijvoorbeeld gecorrigeerd voor verschillen in zorgzwaarte van patiënten. Op soortgelijke wijze kan de productie in het on-



---

## Wachtlijsten in de zorg

Knelpunten zoals de wachtlijsten in de zorg hebben er de afgelopen jaren voor gezorgd dat er in de publieke opinie grote vraagtekens zijn gezet bij de kwaliteit van de publieke dienstverlening in Nederland. In 1996 was een meerderheid van de Nederlandse bevolking nog ‘tamelijk tevreden’ met de Nederlandse gezondheidszorg en werd een grondige herziening van het stelsel niet noodzakelijk geacht. In 2000 was de stemming omgeslagen en was 88 procent van de Nederlanders van mening dat de overheid werk diende te maken van het oplossen van de knelpunten in de zorg.

De eerste gegevens over de lengte van de wachtlijsten zijn niet volledig maar geven wel een indicatie van de ernst van de pro-

blemen. In de curatief-somatische zorg variëren de wachttijden voor een behandeling van 12 weken tot 24 weken (orthopedie respectievelijk plastische chirurgie). Ook de tijd dat mensen moeten wachten voordat ze een specialist kunnen bezoeken is lang (tot 11 weken voor oogheelkunde). In de gehandicaptenzorg lijkt de situatie nog knellender. Van de verstandelijke gehandicapten die urgent op een wachtlijst staan voor een of andere vorm van zorg, staat een groot deel daar ondanks hun urgentie lang op. Zo wacht 70 procent van de wachtenden al langer dan een jaar op een woonvoorziening.

Bron: SCP, *Sociaal-Cultureel Rapport 2000: Nederland in Europa*, Den Haag 2001, pp. 262 en 263 en SCP, *De sociale staat van Nederland 2001*, op.cit., pp. 116-118.

---

derwijs worden gerelateerd aan verschillen in de leerlingenpopulatie. Volgens het SCP belemmert een gebrek aan gegevens echter het consequent opnemen van kwaliteitsaspecten in de productie-indicatoren waardoor de spanning tussen kwaliteit en productiviteit in de statistieken blijft bestaan<sup>6</sup>.

## 8.4 Innovatie in overheidsbeleid en overheidsorganisaties

### 8.4.1 Belang van benchmarking: ‘lerend beleid’

De veranderende positie van de overheid (zie paragraaf 8.2) houdt in dat de overheid op een andere manier sturing zal geven aan de doelmatigheid van overheidstaken. In plaats van directe sturing (bijvoorbeeld bekostiging en regulering van capaciteit en aanbod) zal de nadruk meer komen te liggen op de 4-R’en uit het SCP-model: *richting* en *ruimte* geven, *resultaat* boeken en *rekenschap* afleggen (zie kader op p. 180).

Het benchmarkinstrument is een innovatie die bij deze verandering past. Een benchmark is niets anders dan een vergelijking van prestaties met als doel te leren van het beste voorbeeld. Via dit leerproces wordt richting gege-

---

<sup>6</sup> Wel wordt er door wetenschap en statistische instellingen hard gewerkt aan betere methoden om kwaliteitsveranderingen in verschillende onderdelen van de economie te verdisconteren in de nationale rekeningen. De SER onderstreept de noodzaak van de inspanningen op dit terrein.

ven (prestatie-indicatoren zijn leidraad voor beleid) en ruimte geboden (vrijheid om te bepalen hoe aan de beste praktijk kan worden voldaan). Binnen de EU krijgt deze vorm van prestatiemeting en -sturing steeds meer aandacht, onder meer in het proces van open coördinatie dat is afgesproken op de Europese Raad van Lissabon. Op nationaal niveau is benchmarking sinds enige jaren een vertrouwd instrument om de Nederlandse verzorgingsstaat en het Nederlandse concurrentievermogen in internationaal perspectief te plaatsen<sup>7</sup>. Het 'lerend beleid' wordt met andere woorden gefaciliteerd door een vergelijking van prestaties tussen landen.

Maar ook op het niveau van individuele instellingen kan de techniek van benchmarking worden toegepast. Het kan dan gaan om een vergelijking *tussen* instellingen of een vergelijking in de tijd van prestaties en kosten van *dezelfde* instelling. In beide gevallen kunnen aanwijzingen worden gevonden voor een mogelijke verbetering van de doelmatigheid. Voor een goed resultaat is het cruciaal dat de kwaliteit van de geleverde prestaties vergelijkbaar is en dat de oorzaken van eventuele verschillen kunnen worden opgespoord<sup>8</sup>. Deze voorwaarde geldt natuurlijk ook voor de vergelijking van prestaties op internationaal niveau. De prestaties tussen verschillende landen moeten vergelijkbaar zijn en ook moet duidelijk zijn hoe specifiek nationale omstandigheden de uitkomst van de vergelijking beïnvloeden.

#### 8.4.2 Transparantie van overheidsprestaties

Beleidsmakers blijken vaak geen idee te hebben hoe effectief beleidsinstrumenten zijn geweest<sup>9</sup>. Transparantie van overheidsprestaties is derhalve een belangrijke randvoorwaarde om de het succes of falen van overheidsbeleid inzichtelijk te maken. Alleen dan kan de overheid rekenschap (de vierde R van het SCP) over haar beleidsdaden afleggen en zich ontwikkelen tot een lerende overheid. Het is dan ook terecht dat een grotere transparantie van overheidsprestaties hoog op de politieke agenda is geplaatst. Een grotere transparantie is de basis voor een productieve en doeltreffende overheid en draagt daarmee bij tot een hogere productiviteit van de Nederlandse economie.

7 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De Nederlandse verzorgingsstaat: sociaal beleid en economische prestaties in internationaal perspectief*, Den Haag 2000; Ministerie van Economische Zaken, *Toets op het concurrentievermogen 2002: benchmarken om te groeien*, Den Haag 2002.

8 Zie H. de Groot, *Benchmarking als beleidsinstrument*, in SCP, *Doelmatigheid in de publieke sector in perspectief*, Den Haag 2001, p. 19.

9 Van der Klauw, B. en G.J. van den Berg, *Goed beleid begint met goede toetsing*, *ESB* 23-11-2001.

Inmiddels zijn diverse toepassingen van doelmatigheidsonderzoek voorhanden<sup>10</sup>. Vooraf (ex ante) dient in beeld gebracht te worden welke effecten en resultaten verwacht kunnen worden. Achteraf (ex post) moet aangetoond kunnen worden of de verwachte resultaten zijn behaald.

#### *Ex ante effectrapportage*

Een instrument om transparantie te vergroten zijn de ex ante effectrapportages. Er bestaat momenteel een veelheid (ongeveer 20) van ex ante effectrapportages. Enkele daarvan zijn: milieueffectrapportage, gezondheidseffectscreening en gezondheidseffectrapportage, emancipatie-effectrapportage, bedrijveneffectrapportage.

De beleidsbeïnvloeding op basis van effectrapportages is nog niet geheel uitgekristalliseerd<sup>11</sup>. Factoren die daaraan ten grondslag zouden kunnen liggen zijn:

- *Onbekendheid*: Uit een interne evaluatie van de gezondheidseffectscreening (GES) blijkt dat veel beleidsmakers niet op de hoogte zijn van het bestaan van de GES, laat staan van de uitkomsten.
- *Overvloed*: Er kan een cumulatie van effectrapportages optreden.
- *Termijn en onvoorspelbaarheid*: Niet alle effecten laten zich van tevoren in kaart brengen. Effecten manifesteren zich vaak pas na verloop van tijd en er kunnen onvoorziene effecten optreden.
- *Gebrek aan eenheid en samenhang*: Sommige departementen voeren de rapportage zelf uit, sommige hebben de operationele verantwoordelijkheid overgedragen aan een onafhankelijke instantie.
- *Oneigenlijk gebruik*: Het is mogelijk om implementatie van beleid bewust te vertragen door aan te sturen op inzet van een effectrapportage.

Onlangs heeft het kabinet een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) gelanceerd (zie ook hoofdstuk 7). Deze methodiek fungeert als een soort kapstok van kwantitatieve en kwalitatieve meetinstrumenten op verschillende terreinen. De MKBA is vooral bedoeld voor investeringsvoorstellen, terwijl ex ante effectmeting een bredere toepassing zou moeten hebben. Bundeling en afstemming van effectmetingen, zoals de MKBA bewerkstelligt, vindt de SER een stap in de juiste richting.

---

10 Zie bijvoorbeeld: J. Blank, Doelmatigheid in de publieke sector: een vooruitblik, in: SCP, *Doelmatigheid in de publieke sector in perspectief*, Den Haag 2001, pp. 39-42. Zie ook: Ministerie van Economische Zaken, *Monitoring en Effectmeting van het EZ Technologie-instrumentarium 2001*, Den Haag 2001.

11 Zie bijvoorbeeld: Ministerie van VWS, *Gezondheidseffectscreeningen*, Kamerstuk 2054970, Den Haag 2000.

### *Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording*

Een belangrijk hulpmiddel om de transparantie van overheidsprestaties te vergroten is de implementatie van het VBTB-beleid (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording). De kern van dit beleid is om de rijksbegroting te moderniseren en om te zetten van een middelengeoriënteerd stuk naar een beleidsgericht document. Met andere woorden, de begrotingen moeten een sterkere koppeling laten zien tussen beleid, prestaties en geld. Alle instrumenten en financiële gegevens die samenhangen met het realiseren van beleidsdoelstellingen moeten aldus in samenhang worden gepresenteerd. De rapportage vindt plaats in een Financieel Jaarverslag van het rijk, dat de minister van Financiën jaarlijks op de derde woensdag van mei aan de Tweede Kamer aanbiedt. In mei 2001 gebeurde dat voor de eerste maal. Er is overigens sprake van een groeiproces; werkendeweg moet het Financieel Jaarverslag tot zijn definitieve vorm komen.

De meerwaarde van de VBTB-operatie moet er uiteindelijk in bestaan dat helderder wordt op welke beleidsresultaten bewindslieden kunnen worden aangesproken en waar zij verantwoording over moeten afleggen. In dit verband bepleit de SER in zijn advies over de Nationale Strategie Duurzaamheid het opnemen van een hoofdstuk over duurzame ontwikkeling in de toelichtingen op elk van de departementale begrotingen<sup>12</sup>. De SER kan dat doel onderschrijven. Belangrijk is dat beleidsmaatregelen wel de tijd gegund wordt om zich te bewijzen. Vruchten van beleid werpen zich soms pas na enkele jaren af. Ook moet er ruimte blijven voor beleidsexperimenten. Van experimenten is de uitkomst per definitie onzeker. Wanneer bewindslieden aan experimenten niet meer willen beginnen omdat zij, als de uitkomst tegenvalt, daarop afgerekend kunnen worden, zou het VBTB-beleid zijn doel voorbij schieten.

### **8.4.3 Innovatie van overheidsorganisaties**

Naast het overheidsbeleid kan innovatie in de wijze waarop overheidsorganisaties functioneren een impuls betekenen voor de doelmatigheid van de publieke voorzieningen. De handvatten voor 'slimmer werken' binnen de overheid zien er als volgt uit:

- *Verminder aantal taken en daarmee administratieve belasting zoveel mogelijk*<sup>13</sup>.  
Er is sprake van een tweesnijdend zwaard: lagere administratieve lastendruk betekent enerzijds minder taken en dus mogelijkheden voor effi-

12 SER-advies, *Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling*, publicatienr. 02/07. In dit advies roept de SER het kabinet ook op tot een interdepartementale doorlichting van beleid (in de vorm van een interdepartementaal beleidsonderzoek, IBO) met het oog op duurzame ontwikkeling.

13 W. Etty m.m.v. Innovatiegroep arbeidsmarkt openbaar bestuur, 'Minder maar beter', in rapport werkgroep-Van Rijn, *De arbeidsmarkt in de collectieve sector*, Bijlage II – essays, Den Haag 2002, pp. 135-148.

ciencyverbetering bij overheden en anderzijds lagere kosten bij burgers en bedrijfsleven voor publieke dienstverlening. Een kritische houding bij overheden op de inhoud van het takenpakket zou daarom een 'second nature' moeten zijn, evenals een optimale inzet van ICT om de gewenste reductie van de administratieve lastendruk te bereiken.

- *Experimenteer met andere werkvormen*<sup>14</sup>: Doelmatigheid kan bevorderd worden door werkvormen waarin de eigen verantwoordelijkheid van medewerkers in de publieke sector zoveel mogelijk wordt aangesproken. Een hiërarchisch sturingsmodel legt deze verantwoordelijkheid in beginsel op een centraal niveau. Projectmatig werken wordt gezien als een werkvorm waarin meer afwisseling in het werk mogelijk is en waarin eigen verantwoordelijkheden duidelijk omschreven kunnen worden.
- *Uitbesteden taken/benut schaalvoordelen*: Veel overheden laten mogelijkheden voor efficiencywinst liggen door geen duidelijk onderscheid te maken tussen uitvoerende en beleidsmatige taken. Vooral bij uitvoerende taken kunnen schaalvoordelen beter benut worden door samenwerkingsverbanden met andere overheden te starten. Een voorbeeld is een centrale backoffice voor gemeenten. Kleinere gemeenten hoeven dan niet zelf bijvoorbeeld een stafafdeling automatisering in stand te houden.
- *Concentreer op human resources*<sup>15</sup>: Overheidsproductie is relatief arbeidsintensief en dat betekent dat een goed human resource beleid prioriteit verdient. Elementen hiervan zijn:
  - meer maatwerk in en versterking van individuele arbeidsvoorwaarden<sup>16</sup>;
  - ontwikkeling kernvaardigheden die samenwerken bevorderen;
  - kennismanagement op basis van ICT;
  - meer nadruk op functieroulatie, ook uitwisseling met private sector;
  - talent wordt onderkend (gemeten) en ondersteund met toegesneden carrièrelijnen;
  - beloning op basis bijdrage en evaluatie per project.

## 8.5 Liberalisering en privatisering in de publieke sector

Nergens is de wijzigende positie van de overheid in de afgelopen decennia zo sterk gevoeld als op het grensvlak tussen het private en publieke domein. In de jaren tachtig was de politiek erop gericht de enorm gegroeide publieke sector in omvang terug te dringen, vooral door de budgetten te verlagen. In de jaren negentig is de politieke aandacht verschoven naar institutionele

---

14 KPMG, Naar een openbaar bestuur dat vaart op kracht en zelfvertrouwen, in *De arbeidsmarkt in de collectieve sector*, op.cit., pp. 171-184.

15 F. Bannink, L. Geut, e.a., Vernieuwende oplossingen: Ideeën over arbeidsmarktknelpunten in het openbaar bestuur. In: *De arbeidsmarkt in de collectieve sector*, op.cit., pp. 149-170.

16 Zie: Eindrapport commissie-Van Rijn, *De arbeidsmarkt in de collectieve sector: investeren in mensen en kwaliteit*, Den Haag 2001.

hervormingen van de publieke sector. De nadruk is komen te liggen op de legitimatie van overheidsinterventie en op de incentivestructuur in de desbetreffende collectieve arrangementen<sup>17</sup>. Er kwam een groeiend besef dat hervormingen noodzakelijk zijn omdat traditionele structuren in diverse sectoren niet meer voldoen<sup>18</sup>: oplopende kosten en achterblijvende productiviteit en innovatie, onvoldoende kwaliteit en variëteit in de dienstverlening, onvoldoende controle op de uitvoering en gebrekkige toedeling van verantwoordelijkheden.

Meer (elementen van) marktwerking in de publieke sector is hierop het antwoord met als doel grotere keuzevrijheid, efficiencywinst, grotere responsiviteit en meer innovatie<sup>19</sup>.

#### *Concurrentie, verzelfstandiging en eigendomsstructuur*

De diverse doelen van het marktwerkingsbeleid kunnen op verschillende manieren worden gerealiseerd. Liberaliseren en privatiseren zijn de basisbegrippen waarop dit beleid gebaseerd is maar deze begrippen blijken in de praktijk onvoldoende nauwkeurig.

Bij *liberaliseren* gaat het in essentie om het introduceren van concurrentie in een onderdeel van het economische verkeer waarin die prikkels voorheen geheel of gedeeltelijk ontbraken. Daarbij kunnen de concurrentieprikkels gericht zijn op vragers of aanbieders (publiek of privaat) waarbij de intensiteit van de concurrentie kan variëren met de gekozen concurrentievorm. In het algemeen kunnen drie concurrentievormen worden onderscheiden<sup>20</sup>:

- *Maatstafconcurrentie*: markt of overheidssegment kan gesloten blijven voor nieuwe toetreders, maar prestaties van bestaande aanbieders worden onderling vergeleken waarbij de prestatienorm kan worden ontleend aan de meest efficiënte aanbieder.
- *Concurrentie om de markt*: behoud van publieke infrastructuur (bijvoorbeeld de railinfrastructuur) maar (periodieke) aanbesteding van de publieke dienstverlening die gebruikmaakt van die infrastructuur.
- *Concurrentie op de markt*: wegnemen barrières voor nieuwe toetreders tot een markt en andere obstakels voor effectieve concurrentie (afschaffen beschermde makelaarstitel, vereenvoudiging vergunningverlening voor taxibedrijf).

17 Zie: C. Teulings, Privatisering in het tijdsgewricht van reëcollectivisering, *Maandschrift Economie*, 2001, pp. 262-281.

18 Zie bijvoorbeeld: Commissie-Van Thijn, Privatisering en de hervorming van de publieke sector, *Socialisme en Democratie*, nr. 1, 2002, pp. 16-27.

19 Zie hiervoor: W. Trommel, O. van Heffen en R. van der Veen, Marktwerking in de publieke sector, *Beleid en Maatschappij*, nr. 3, 2001, pp. 130-138.

20 Zie: R. Haffner en N. van Hulst, De ladder van het concurrentiebeleid, *ESB*, 1998, pp. 812-186.

Het begrip *privatiseren* zorgt voor de meeste verwarring. In essentie wordt hiermee verwezen naar verschillende vormen van verzelfstandiging (bestuurlijk en juridisch) van delen van de overheid dat dus beter als uitgangspunt kan worden gehanteerd. De motivatie voor de verzelfstandiging van bepaalde overheidstaken is vaak om daarmee verantwoordelijkheden beter te onderscheiden en prikkels voor verbetering van de bedrijfsmatige efficiëntie te introduceren. Verzelfstandiging kan plaatsvinden binnen en buiten de overheid. Bij een interne verzelfstandiging wordt een uitvoerend onderdeel van de overheid op een grotere afstand geplaatst van de beleidsverantwoordelijke onderdelen. Dit kan de vorm aannemen van een overheidsdienst, een agentschap of een ZBO. Een verdergaande optie is een externe verzelfstandiging waarbij een overheidsonderdeel in juridische zin geprivatiseerd wordt door oprichting van een NV of BV die belast wordt met overheidstaken. In een volgende stap kan de overheidsaandeelhouder besluiten afstand te doen van (een deel van) zijn aandelen of het bedrijf naar de beurs te brengen.

*Terugblik: nadruk op verzelfstandiging...*

In de jaren negentig zijn diverse liberaliserings- en privatiseringsoperaties uitgevoerd met wisselende resultaten. Een kenmerkend patroon is dat overheidsbedrijven vooruitlopend op een liberalisering van de markt zijn verzelfstandigd (zie tabel 8.1).

Tabel 8.1 – Privatisering en liberalisering van nutsvoorzieningen\*

nutsvoorziening	verzelfstandiging	openstellen markt
Openbaar vervoer: – spoorwegen – regionaal OV	– oprichting NS NV in 1995 – oprichting Connexxion in 1999 met staat als enige aandeelhouder; op gemeentelijk niveau diverse plannen voor verzelfstandiging (Amsterdam)	– mislukt experiment concurrentie op het spoor; beperkte aanbesteding – aanbesteding regionale lijnen komt moeizaam van de grond (wettelijke einddatum 2006-2009 voor volledige aanbesteding regionaal OV)
Telecommunicatie	Oprichting PTT NV in 1989; beursgang in 1994 en 1996	Einde wettelijk monopolie mobiele telefonie in 1996 en voor vaste lijnen vanaf 1998
Post	Afsplitsing TPG van KPN in 1998	Brievenpost nog grotendeels wettelijk monopolie
Energiedistributie	Privatisering en concentratie regionale energiebedrijven in jaren negentig	Vrije markt elektriciteit in 2003, gas in 2004.
Kabel	In jaren negentig privatisering en verkoop regionale kabelbedrijven	Geen vrije keuze voor afnemer
Water	Grotendeels overheidsbedrijven	Geen openstelling
Afvalverwijdering (huishoudens)	Mengvorm: particuliere bedrijven, privaatrechtelijke overheidsbedrijven en gemeentelijke diensten	Mengvorm: in veel kleine gemeenten aanbesteding, in grote gemeenten meestal niet
Mainports – Luchthavens – Havenbedrijven	– Verzelfstandiging Schiphol, geen beursgang – Geen verzelfstandiging (gemeentelijke diensten); wel plannen daartoe (Rotterdam)	– Geen aanbesteding concessies – Geen aanbesteding concessies

\*Staatsbedrijven buiten de nutssectoren blijven hier buiten beschouwing. Een voorbeeld is Holland Casino. Een privaatrechtelijk bedrijf met de staat als enige aandeelhouder en een wettelijk monopolie.

De NS is hier een kenmerkend voorbeeld van (geprivatiseerd als een NV in 1995), evenals KPN (oprichting private onderneming PTT Nederland NV in 1989, beursgang 1994) en het postbedrijf TPG (in 1998 afgesplitst van KPN). Op lokaal niveau zijn in de loop van de jaren negentig veel energiebedrijven door gemeenten en provincies omgezet in een privaatrechtelijk bedrijf waardoor de concentraties in die sector mogelijk zijn geworden (NUON, Delta nutsbedrijven, Eneco).

Bij de NS is de liberalisering van de markt vervolgens nauwelijks van de grond gekomen<sup>21</sup>. De postmarkt is gedeeltelijk opengesteld voor concurrentie maar het meest lucratieve deel van de markt blijft beschermd door een wettelijk monopolie. In de telecommunicatie is de liberalisering het verst gevorderd en zijn diverse nieuwe bedrijven tot de markt toegetreden. In de markt voor energiedistributie is een vrije keuze voor grootverbruikers en mkb-bedrijven inmiddels een feit; de kleinverbruikers volgen later (elektriciteit in 2003 en gas in 2004). In alle gevallen kan gesteld worden dat Europese richtlijnen aan de basis van de liberaliseringsoperaties hebben gestaan.

*...oorzaak gemengde ervaringen*

In het licht van de hierboven geschetst dynamiek – eerst verzelfstandiging en vervolgens een vaak aarzelende openstelling van de markt voor concurrentie – is het niet verwonderlijk dat de ervaringen zeer wisselend zijn. De privatisering en liberalisering van de telecommunicatie wordt over het algemeen als een succes ervaren: deze sector kenmerkt zich door sterke vernieuwing, productdifferentiatie en prijsdalingen. Daar staat tegenover dat in sectoren waar de verzelfstandiging niet of slechts ten dele door openstelling van de markt voor concurrentie is gevolgd minder goede resultaten zijn geboekt. Bij de NS is de verzelfstandiging als een privaatrechtelijk bedrijf gepaard gegaan met een onvoldoende uitgekristalliseerde nieuwe institutionele ordening, waardoor de gewenste kwaliteitsverbetering uitbleef. In de kabelsector zijn als vervolg op de verzelfstandiging als een privaatrechtelijk bedrijf veel gemeentelijke kabelbedrijven verkocht aan private ondernemingen. Hierdoor zijn publieke monopolies omgezet in private monopolies bij verplicht gelijkblijvende prijzen voor kabeldiensten met als gevolg dat de verwachte kwaliteitsimpuls ver onder de maat is gebleven en dat nieuwe investeringen achterbleven bij wat werd verwacht.

21 Een experiment met concurrentie op het spoor mislukte (concurrent Lovers ging failliet). Wel zijn in het Noorden van het land een zestal lijnen via aanbesteding bij NoordNed terechtgekomen, een regionaal vervoersbedrijf dat is ontstaan als samenwerkingsverband van de NS met andere partners.



*Lessen: maatwerk noodzakelijk...*

De conclusie die de SER uit de ervaringen van het afgelopen decennium trekt, is niet dat de hervormingsoperaties in de publieke sector moeten worden teruggedraaid. De knelpunten in het functioneren van publieke instellingen zouden daar immers niet mee worden verholpen. Bovendien zijn diverse liberaliserings- en privatiseringsoperaties een uitvloeisel van Europese regelgeving. Zo zijn onder invloed van veranderende economische, technologische en politieke omstandigheden sinds het begin van de jaren negentig op Europees niveau afspraken gemaakt om een groot aantal netwerksectoren te harmoniseren en te liberaliseren.

De les is veeleer dat hervormingsoperaties veel zorgvuldiger en doordachter moeten worden voorbereid, sterker op de specifieke situatie moet worden toegesneden en meer aandacht moet schenken aan het publiek belang. Voor het borgen van het publieke belang zijn diverse mechanismen voor handen. Welk borgingsmechanisme in concrete gevallen het meest geëigend is, hangt samen met de aard van het publieke belang en van het gewicht dat wordt toegekend aan zaken als effectiviteit, efficiëntie, democratische legitimatie, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid (zie kader). Analyses van marktwerking in publieke sectoren maken duidelijk dat de specifieke kenmerken van groot belang zijn voor de vraag of aan de condities voor marktwerking – een daadwerkelijk functionerende markt die op efficiënte wijze de geformuleerde beleidsdoelen realiseert – kan worden voldaan<sup>22</sup>. Dit impliceert tevens dat succesvolle invoering van vormen van marktwerking in de publieke sector alleen mogelijk is als deze is gestoeld op een zorgvuldige analyse van de desbetreffende voorziening.

---

### **Borgen van publiek belang**

In zijn rapport *Borgen van publiek belang* heeft de WRR zich gebogen over het liberaliserings- en privatiseringsbeleid van het kabinet. De WRR maakt daarbij onderscheid tussen de ‘wat’ en de ‘hoe’ vraag: (1) welk maatschappelijk belang merkt de overheid aan als publiek belang, en (2) hoe denkt de overheid vervolgens dat belang te gaan dienen? De WRR vindt de eerste vraag een kwestie van po-

litieke afweging en concentreert zich in het rapport op de hoe-vraag. Daarbij spelen twee kernvragen een rol: (a) wie draagt de operationele verantwoordelijkheid en (b) op welke wijze wordt het publieke belang in kwestie gewaarborgd? De WRR ziet vijf mogelijkheden voor de *operationele verantwoordelijkheid*:

- concurrerende private partijen onder regie van de overheid;
- private partijen aan wie de behartiging wordt uitbesteed;

---

22 De voorwaarden die hierbij in het geding zijn, hebben betrekking op de marktstructuur, informatie over de kosten en kwaliteit van de voorzieningen, transactiekosten, motivatie van leveranciers en inkopers, en een gelijke behandeling van cliënten. Zie hiervoor bijvoorbeeld: W. Trommel, O. van Heffen en R. van der Veen, op.cit.

- professionele private partijen;
- behartiging onder directe ministeriële verantwoordelijkheid;
- inschakeling van zelfstandige bestuursorganen.

Vervolgens kunnen vier *borgingsmechanismen* worden onderscheiden:

- regels (vastgelegd in contracten en wetten);
- concurrentie (zowel om als op de markt);
- hiërarchie (aanwijzing van de politieke bestuurder);
- institutionele waarden.

De context is volgens de WRR bepalend voor de vraag welk mechanisme het meest geëigend is. In dat licht plaatst de raad ook zijn kritiek dat het beleid de afgelopen tien jaar te veel voorbij is gegaan aan het feit dat inschakeling van

private partijen geen doel is maar een middel. Er is volgens de raad een koerswijziging noodzakelijk gebaseerd op de volgende beginselen. In de eerste plaats dient de overheid, indien zij tot privatisering overgaat, een strakke regie te voeren. Ten tweede is een terughoudende omgang met het inschakelen van private partijen gewenst indien er veel belangen en actoren in het spel zijn. Verder zou er een gemeenschappelijk beleidskader moeten komen waaraan alle privatiseringsvraagstukken kunnen worden getoetst. Uitvoering van dit kader zou tot de verantwoordelijkheid van één minister moeten behoren. Ten slotte adviseert de WRR de instelling van een Kwaliteitskamer voor de overheid.

Bron: WRR, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag 2000.

---

#### *...evenals integrale en consequente aanpak*

Dat laat onverlet dat naar het oordeel van de SER privatisering in de zin van een externe verzelfstandiging niet mag worden doorgezet voordat besluiten zijn genomen over de wijze waarop de publieke belangen die hiermee samenhangen worden geborgd. Te vaak is in het verleden de stap gezet naar een private onderneming zonder dat duidelijk was op welke wijze vanuit het publieke domein controle kon worden gehouden over het niveau en de kwaliteit van de publieke dienstverlening. De WRR heeft laten zien dat borging van het publieke belang op verschillende manieren kan plaatsvinden. De SER doet in het licht van het voorgaande (context bepaalt de keuze in specifieke gevallen) geen uitspraak over de vraag welk mechanisme het meest geëigend is. Hij wil in dit kader alleen wijzen op de noodzaak een integrale en consequente aanpak na te streven waarin de plannen voor de verzelfstandiging, de marktordening en de eigendomsstructuur in samenhang zijn uitgewerkt.

#### *Verzelfstandiging als maatschappelijke onderneming*

In aanvulling op de borgingsmechanismen van de WRR wil de SER in dit verband wijzen op de mogelijkheden om langs de weg van de eigendomsstructuur waarborgen voor behartiging van het publieke belang in te bouwen. Verzelfstandiging als maatschappelijke onderneming in non-profit vorm kan door huidige publieke instellingen worden geprefereerd in plaats van de BV- of NV-vorm, indien men meent dat dit de perceptie van betrouwbaarheid

bij consumenten vergroot. Andere instellingen zullen juist de profit-vorm willen kiezen om attractief te zijn voor de groep van consumenten die ook hechten aan efficiency en prikkels.

#### *Coördinatie beleid en opbouwen expertise*

Het kabinet heeft negatief gereageerd op de aanbeveling van de WRR om één minister verantwoordelijk te stellen voor het privatiserings- en liberaliseringsbeleid<sup>23</sup>. Het argument hiervoor is dat de individuele ministeriële verantwoordelijkheid voor de verschillende beleidssectoren een dergelijke aanwijzing niet toestaat. Toch wil ook de SER pleiten voor een grotere coördinatie van beleid. Het kabinet heeft weliswaar in reactie op een verzoek van de Eerste Kamer een integrale visie gepubliceerd op privatisering en liberalisering; de handelingssnelheid van het kabinet wordt naar het oordeel van de SER wel degelijk benadeeld door de versnippering van verantwoordelijkheden over verschillende bewindspersonen.

Een belangrijke stap naar een betere coördinatie van beleid kan volgens de raad worden bereikt door oprichting van een – mogelijk onafhankelijk – expertisecentrum dat zich gaat bezighouden met de voorbereiding, vormgeving en begeleiding van de grote hervormingsoperaties, zoals in de netwerksectoren maar ook in de zorg en het onderwijs. Naar analogie van het kenniscentrum PPS zou dit centrum zich ook met de monitoring en evaluatie van deze processen moeten bezighouden, zodat de opgebouwde kennis kan worden benut voor de lerende overheid. Het kenniscentrum PPS functioneert als een onderdeel van het ministerie van Financiën en een zelfde model kan voor een expertisecentrum liberaliserings- en privatiseringsbeleid worden overwogen. Gezien de verdeling van beleidsverantwoordelijkheden ligt het echter meer voor de hand het kenniscentrum een interdepartementale status te geven en op termijn zelfs als een onafhankelijke instantie te laten functioneren. Een voordeel van de laatste constructie is dat departementale verkokering op het niveau van de beleidsvoorbereiding zoveel mogelijk wordt tegengegaan.

## **8.6 MDW III: Kwaliteitsverbetering van de publieke dienstverlening centraal**

De institutionele veranderingen van de afgelopen jaren hebben het beeld niet kunnen wegnemen, dat de kwaliteit van de publieke dienstverlening onder druk staat. In veler beleving blijft de kwaliteit van dit type diensten achter bij de behoeften en verwachtingen van de samenleving. Dat komt niet alleen doordat de burger mondiger en veeleisender wordt, het is ook het gevolg van het vastlopen van de aanbodgerichte productiestructuur met te

---

<sup>23</sup> Tweede Kamer 2000-2001, 27771, nr. 1, p. 9.

grofmazige allocatiemechanismen. Onvoldoende keuzevrijheid, ondermaatse dienstverlening en wachtlijsten zijn hiervan de bekende uitkomst.

De kwaliteit van de overheid krijgt in toenemende mate aandacht in de MDW-operatie (zie kader). Een verdere uitwerking van dit onderwerp staat hoog op de agenda van de MDW-projectgroep<sup>24</sup>; zij ziet de overgang van aanbodgestuurde systemen naar vraaggestuurde systemen als de uitdaging voor de komende kabinetsperiode. Ook anderen zien in het kader van een *revitalisering van de publieke dienstverlening* een grote rol weggelegd voor de toepassing van een meer vraaggestuurd aanbod. Zo heeft de SER zich in adviezen op de terreinen van de gezondheidszorg en onderwijs op onderdelen in deze richting uitgesproken.

---

### **Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit**

De MDW-operatie komt voort uit de constatering dat veel wet- en regelgeving niet meer voldoet: onvoldoende bij de tijd, onnodig ingewikkeld en niet beantwoordend aan hun oorspronkelijke doel. Het gevolg is dat het economisch proces wordt belemmerd, wetten en regels verstarrend werken en slecht worden nageleefd.

In de eerste MDW-operatie tijdens het eerste paarse kabinet ging het vooral om de versterking van de marktwerking

in de private sector (bijvoorbeeld de liberalisering van de winkeltijdenwet). In het tweede paarse kabinet is het blikveld verbreed en kwam ook het gebruik van het marktmechanisme in de publieke sector (persoonsgebonden budgetten in de AWBZ) in beeld. De projectgroep MDW heeft voor ogen in de komende kabinetsperiode het accent te leggen op de kwaliteit van de publieke dienstverlening door een veel grotere nadruk op vraagsturing te leggen.

Bron: Effecten en toekomst van MDW, *ESB-dossier*, 27 september 2001.

---

Bij een vraaggericht aanbod blijft de overheid zich nadrukkelijk bemoeien met de invulling van het dienstenpakket en de financiering. Daarbij zijn diverse instrumenten mogelijk<sup>25</sup>: persoonsgebonden budget (bijvoorbeeld inkoop van zorg in de thuiszorg), persoonsvolgend budget (zoals op het aantal leerlingen / studenten gebaseerde basisvergoedingen in het onderwijs), aan besteding van dienstenpakketten (reïntegratie van werklozen via uitzendbureaus), aanvullende prestatiefinanciering (wegwerken van wachtlijsten in de zorg), concessie (stads- en streekvervoer) en prestatiecontract (Nederlandse

---

24 Zie: D.J. Janssen, Verder met MDW, In: Effecten en toekomst van MDW, *ESB-dossier*, 27 september 2001, pp. D18-20.

25 W. Etty en M.D.L. Veraart, Ontvoogding van de burger, In: Effecten en toekomst van MDW, *ESB-dossier*, 27 september 2001, pp. D21-23.

Spoorwegen). Vanuit het oogpunt van consumentensoevereiniteit scoort het persoonsgebonden budget het hoogst en het prestatiecontract het laagst.

Belangrijk voor de slaagkans van marktmechanismen zoals vraagsturing zijn de randvoorwaarden en de instrumentkeuze. Volgens Etty en Veraart<sup>26</sup> is voor effectieve vraagsturing een voldoende machtspositie voor de burger en een adequate indicatiestelling vereist. Verder moeten informatievoorziening, contractvorming, toetreding en toezicht geregeld zijn.

Voor de burger, de consument van publieke voorzieningen, is vooral van belang dat publieke voorzieningen aan diverse kwaliteitsaspecten (kwaliteitsniveau, aansluiting op behoeften, beschikbaarheid en toegankelijkheid) kan voldoen. Daarbij zal lang niet altijd gelden dat meer vraagsturing en marktwerking tot een prijsdaling voor de afnemer leidt. Teulings wijst op een aantal terreinen (kinderopvang, volkshuisvesting, onderwijs, gezondheidszorg) waar ondanks efficiencyverbeteringen ook prijsverhogingen de mogelijke uitkomst zijn<sup>27</sup>.

Volgens de SER zou de kwaliteit van de overheid en van de publieke dienstverlening in de komende kabinetsperiode centraal moeten staan in de MDW-operatie van het ministerie van Economische Zaken. De lessen uit het verleden moeten tot een verbeterde uitvoering van nieuwe MDW-projecten kunnen leiden (zie kader).

De toespitsing op de kwaliteit van de publieke dienstverlening sluit aan bij de roep om in de volgende kabinetsperiode meer nadruk te leggen op het publieke belang. Minister-President Kok ging onlangs in op de vraag hoe voorkeur en verantwoordelijkheid van de burger een grotere rol kunnen spelen bij de inrichting van de publieke dienstverlening<sup>28</sup>: “Misschien moeten we voortaan spreken van een MPDW-proces waarbij de P staat voor publiek belang.”

De raad vraagt bijzondere aandacht voor toepassingsmogelijkheden van vraagsturing, benchmarking en maatstafconcurrentie in de gezondheidszorg en het onderwijs. Centraal moet daarbij steeds staan dat de gebruiker naast een grotere keuzevrijheid meer zicht en invloed kan uitoefenen op de kwaliteit en doelmatigheid van de publieke dienstverlening.

---

26 Ibid.

27 C.N. Teulings, op.cit.

28 Speech, uitgesproken door minister Jorritsma, op de MDW-conferentie van donderdag 11 oktober 2001.

## Twaalf aanbevelingen voor een beter MDW-beleid

Nyfer heeft in opdracht van de projectgroep Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit van het ministerie van Economische Zaken het MDW-beleid geanalyseerd. Nyfer formuleert de lessen van deze evaluatie in de vorm van twaalf aanbevelingen:

1. *Maak de voordelen van beleid duidelijk.* De maatschappelijke voordelen moeten helder worden gepresenteerd om tegen gevestigde belangen en weerstanden op te kunnen.
  2. *Houd meer rekening met de zorgen van het publiek.* Voor de acceptatie van beleidswijzigingen is van groot belang dat het publiek duidelijk is welke waarborgen er zijn voor de kwaliteit, betrouwbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen.
  3. *Mobiliseer medestanders.* Aangezien tegenstanders van het MDW-beleid gemakkelijker de weg naar de media weten te vinden dan de voorstanders, zouden de groepen die voordeel van dit beleid ondervinden kunnen worden gemobiliseerd; ook zij zouden hun stem moeten laten horen.
  4. *Belang van coördinatie.* Het gaat hierbij om interdepartementale afstemming alsook om interne consistentie van beleid.
  5. *Rol van wetenschappelijk onderzoek.* Probeer de effecten van de beleidswijziging met onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek te onderbouwen.
  6. *Leer van buitenlandse ervaringen.* Een systematische aanpak is te verkiezen boven losse voorbeelden die niet re-
- presentatief hoeven te zijn.
7. *Omgang met de pers.* De minister moet zelf de kernboodschap overbrengen en de maatschappelijke voordelen van het nieuwe beleid uitdragen.
  8. *Overleg met de sector.* Binnen heldere overleg- en besluitvormingstrajecten moeten – na afronding van de inhoudelijke voorbereiding – de voorstellen met de sector worden besproken, vooral waar het gaat om de exacte vormgeving, het invoeringstempo et cetera.
  9. *Waarde van experimenten.* Experimenten kunnen een belangrijke rol spelen om de effecten van nieuw beleid alsook mogelijke knelpunten inzichtelijk te maken. De acceptatie van beleid kan hiermee worden vergroot.
  10. *Actieve rol van de minister* is nodig om zowel binnen als buiten kabinet en parlement de noodzaak van economische hervormingsvoorstellen uit te dragen.
  11. *Straf tempo en heldere procedures* reduceert onzekerheid voor alle betrokkenen en zorgt voor druk om het momentum niet te verliezen.
  12. *Transparantie in procedures en resultaten.* Een open opstelling over de resultaten van het beleid en het afleggen van verantwoording hierover stimuleren tot een zo goed mogelijke inhoudelijke gedachtewisseling over het gevoerde beleid.

Bron: A.M. Schuurman, L. van der Geest en I.M. Lageweg, *Moeite met de markt*, Nyfer, Breukelen 1999.



# Deel D: Adviesaanvragen over het budgettair beleid

## Inhoudsopgave

<b>9.</b>	<b>Budgettair beleid van de komende kabinetsperiode</b>	<b>201</b>
9.1	Inleiding	201
9.2	Beleidsintensiveringen in de periode 2000-2002	202
9.3	Budgettaire prioriteiten voor de komende kabinetsperiode	206
9.4	Budgettaire ruimte in de komende kabinetsperiode	209
9.4.1	Budgettaire ruimte bij ongewijzigd beleid	209
9.4.2	Budgettaire ruimte en het EMU-saldo	212
9.4.3	Beleidsintensiveringen naast herprioritering	218
9.5	Aanpassingen van de budgettaire systematiek?	219
9.5.1	Budgettaire systematiek op hoofdlijnen	219
9.5.2	De merites van een nader afwegingsmoment	221
9.5.3	Deflatorproblematiek	222
9.5.4	Premiestelling en vermogensoverschotten	225





# 9. Budgettair beleid voor de komende kabinetsperiode

## 9.1 Inleiding

Voorjaar 2000 heeft de SER zich in zijn vorige middellangetermijnadvies uitgesproken over de budgettaire uitgangspunten en prioriteiten in de komende kabinetsperiode<sup>1</sup>. Dit gebeurde in de verwachting dat de economie zich gunstig zou blijven ontwikkelen. In genoemd advies stelde de raad enkele wijzigingen in de budgettaire systematiek voor en sprak hij zich uit voor beleidsintensiveringen ter versterking van de economische structuur. Ook moet het budgettaire beleid zodanig worden vormgegeven dat het anticipeert op de oplopende vergrijzingslasten. De beleidsintensiveringen dienen via twee sporen te verlopen: structuurversterkende investeringen en structuurversterkende lastenverlichting. Voor beide sporen benoemde de SER concrete prioritaire beleidsterreinen. Tevens schatte de raad op basis van de economische vooruitzichten (*Voorjaarsnota 2000*) in dat reeds een aantal van de bepleite structuurversterkende beleidsintensiveringen nog tijdens het tweede kabinet-Kok zouden kunnen plaatsvinden.

Voorjaar 2002 is de uitgangssituatie voor het komende kabinet minder gunstig dan ten tijde van de vaststelling van het vorige mlt-advies waarschijnlijk werd geacht. Toen werd verondersteld dat het nieuwe kabinet van start zou gaan met een duidelijk EMU-overschot en met een EMU-schuldquote van beduidend minder dan 60 procent van het bbp. De verwachtingen voor de EMU-schuld zijn *grosso modo* uitgekomen. Daarentegen stelt de ontwikkeling van het EMU-saldo teleur. Het is zelfs waarschijnlijk dat de nullijn voor het EMU-saldo voor 2002 het hoogst haalbare is. Tegen deze achtergrond gaat dit hoofdstuk in op de volgende vragen:

- Hebben er in de periode 2000-2002 structuurversterkende beleidsintensiveringen plaatsgevonden op de door de SER als prioritair benoemde terreinen? Paragraaf 9.2 gaat hier nader op in.
- Wat zijn tegen deze achtergrond en in het licht van de beleidsaanbevelingen in het voorliggende mlt-advies de budgettaire prioriteiten in de komende kabinetsperiode? Zie paragraaf 9.3.
- Wat is de budgettaire ruimte tot 2006 bij ongewijzigd beleid? Zie paragraaf 9.4.

---

1 SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, publicatienr. 00/08, Den Haag 2000, inz. hfst. 15.

- Wat is de budgettaire ruimte in de volgende kabinetsperiode, gegeven het na te streven EMU-saldo? Zie paragraaf 9.4.2.
  - Hoe gaat de SER om met de beperkte budgettaire ruimte? Zie paragraaf 9.4.3.
  - Volstaat de budgettaire systematiek, zoals in 2000 door de SER is bepleit, ook nog in 2002? Zie paragraaf 9.5.
- Naast een algemeen oordeel (par. 9.5.1) komen verder aan bod: het inbouwen van een bandbreedte met afwegingsmoment bij het EMU-saldo (par. 9.5.2), de zogenoemde deflatorproblematiek (par. 9.5.3) en de premiestelling en overschotten sociale fondsen (par. 9.5.4).

## 9.2 Beleidsintensiveringen in de periode 2000-2002

*Structuurversterkende prioriteiten uit het vorige mlt-advies*

In zijn vorige mlt-advies heeft de SER zijn budgettaire prioriteiten voor de volgende kabinetsperiode verwoord. Het betrof maatregelen gericht op structuurversterkende uitgaven en op structuurversterkende lastenverlichting (zie kader). Daarnaast bepalen de verplichtingen die in het kader van de EMU zijn aangegaan de budgettaire beleidsruimte. Dit laatste gebeurt mede met het oog op de vergrijzing. Een begrotingsoverschot leidt tot collectieve besparingen. Op de langere termijn kan de ruimte die hierdoor op de begroting vrijkomt, worden aangewend om de hogere zorg- en AOW-lasten te kunnen dragen. Uiteraard zijn er meerdere beleidsmatige aangrijpingspunten om te anticiperen op uitgavenstijgingen ten gevolge van de vergrijzing (zie par. 2.4)<sup>2</sup>.

---

### **Budgettaire prioriteiten in het vorige mlt-advies**

*Structuurversterkende investeringen*

In het vorige mlt-advies zijn de volgende structuurversterkende investeringen genoemd:

- onderwijs (beroepsonderwijs, voortgezet en wetenschappelijk onderwijs, specifieke arbeidsmarktknelpunten, ICT);
- het innovatie- en kennisklimaat (publieke ICT-investeringen, publieke onderzoeksinfrastructuur, fiscale en andere R&D-stimulansen voor bedrijven);

- bereikbaarheid, hoogwaardig openbaar vervoer, vitaliteit van de steden;
- milieubescherming, deltaplan voor een duurzame energievoorziening;
- arbeid en zorg, mede ter verlichting van arbeidsmarktknelpunten (onder meer uitbreiding kinderopvang);
- gezondheidszorg;
- gericht armoedebeleid, rekening houdend met arbeidsmarktknelpunten en de problematiek van de armoede- en werkloosheidsval.

*Structuurversterkende lastenverlichting*  
De noodzaak van verdergaande struc-

---

2 Zie voor een uitgebreide analyse en beschouwing: SER-advies *EU en de vergrijzing*, publicatienr. 02/02, Den Haag 2002.

tuurversterkende lastenverlichting geldt in het bijzonder voor de verlaging van de lastendruk op arbeid en het behoud van een goede fiscale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. Bij de invulling van de lastenverlichting is onder meer gepleit voor een verdere verkleining van de wig op arbeid, een verdere verbetering van de tariefstructuur van de inkomstenbelasting (met name ook gericht op het bestrijden van de armoede(val) en werkloosheid(sval) en een verlichting van de fiscale en sociale lastendruk voor ondernemingen.

*Anticiperen op stijgende vergrijzingslasten*  
In de derde plaats heeft het vorige mlt-

advies gewezen op de verplichtingen die in het kader van de EMU zijn aangegaan. In dit verband is van belang dat in het kader van het Stabiliteits- en Groei-pact een relatie wordt gelegd tussen het budgettaire beleid en het anticiperen op de vergrijzing. Deze relatie is recent door de Europese Raad van Stockholm benadrukt. Het tijdig overgaan op een begrotingsoverschot leidt tot collectieve besparingen. Op de langere termijn kan de ruimte die hierdoor op de begroting vrijkomt worden aangewend om de hogere zorg- en AOW-lasten te kunnen dragen.

Bron: SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, op.cit., inz. pp. 225-227.

---

*Beleidsintensiveringen sinds het vorige mlt-advies via ...*

Bij zijn formulering van de budgettaire prioriteiten heeft de SER de verwachting uitgesproken dat een deel van genoemde prioriteiten reeds in de lopende kabinetsperiode zou kunnen worden geadresseerd. Indien bij de eerder genoemde prioriteiten inderdaad al betekenisvolle vooruitgang is geboekt, moet dat een rol spelen bij de budgettaire prioriteiten die in dit advies aan de orde zijn.

*... structuurversterkende uitgaven, ...*

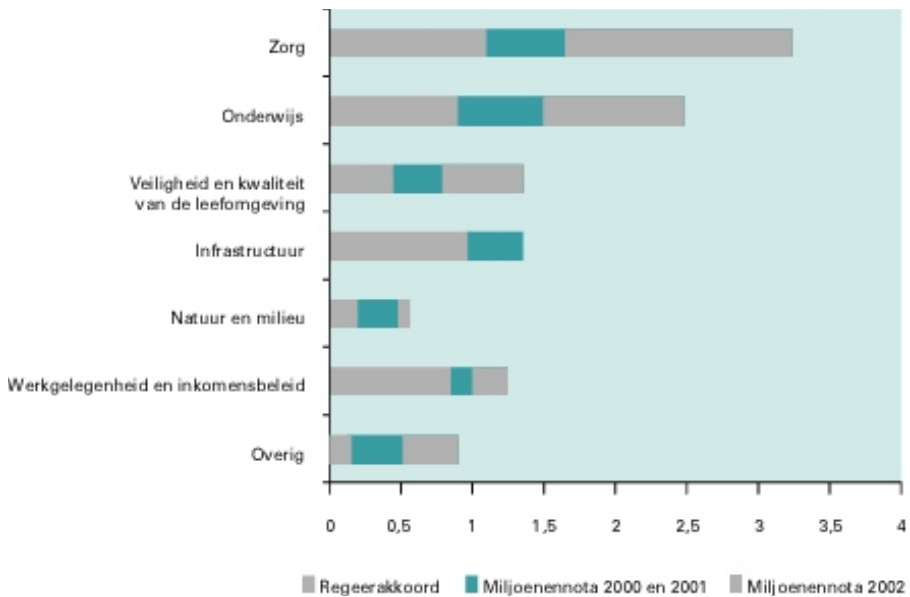
Uit tabel 9.1 komt naar voren dat in de afgelopen twee kabinetsperioden verschillende beleidsterreinen meer dan evenredig van de welvaartsgroei hebben geprofiteerd. In de tweede kabinetsperiode is over alle linies sprake van een hogere uitgavengroei dan ten tijde van het eerste kabinet-Kok. De relatief hoge uitgavengroei op de verschillende beleidsterreinen vormde het spiegelbeeld van uitgavenmeevallers bij de rentelasten en de sociale zekerheid. Hierdoor konden betekenisvolle beleidsintensiveringen plaatsvinden. De gesignaleerde uitgavenontwikkeling voor 1999-2002 was niet bij voorbaat in het regeerakkoord voorzien. In de loop van deze kabinetsperiode konden uitgavenmeevallers ingezet worden voor nieuwe prioriteiten (zie figuur 9.1). In sommige sectoren was overigens zeer krap taakstellend geraamd, zodat al snel beleidsintensiveringen nodig bleken. Dit geldt in het bijzonder voor de zorgsector.

Tabel 9.1 – Gemiddelde reële groei collectieve uitgaven per jaar in de laatste twee kabinetsperiodes<sup>a,b</sup> (in procenten)

	1995 – 1998	1999 – 2002
Totaal collectieve uitgaven	½	1½
– Sociale zekerheid	-1¾	-¾
– Rentelasten	-3½	-8½
Collectieve uitgaven (excl. sociale zekerheid en rentelasten)	2¼	3½
– Zorg	3¼	4¼
– Onderwijs	2¼	3¾
– Veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving	5¾	7¼
– Infrastructuur	4¼	10
– Natuur en milieu	1¼	7¾
– Overig <sup>c</sup>	1½	2¼
bbp	3½	2¼

- a. De hier gepresenteerde gemiddelde reële mutaties per jaar zijn op basis van het CPB (CEP 2002, tabel A9) berekend door het Ministerie van Financiën. De collectieve uitgaven zijn exclusief niet-belastingontvangsten.
- b. Door de nominale uitgaven te defleren met de prijsmutatie bbp worden de reële uitgaven verkregen.
- c. De categorie overig bestaat onder meer uit overdrachten buitenland, defensie, openbaar bestuur exclusief cluster veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving en uit de categorie subsidies.

Figuur 9.1 – Intensiveringen in 2002 vergeleken met de reserveringen in het regeerakkoord van 1998



Bron: Miljoenennota 2002, p. 88.

Al met al kan worden vastgesteld dat het inderdaad zo is dat door de raad voorgestane uitgavenintensivering op verschillende beleidsterreinen deels in de huidige kabinetsperiode zijn gerealiseerd.

... *structuurversterkende lastenverlichting en ...*

De gunstige economische ontwikkelingen maakten het mogelijk om in de periode 1995-2002 een forse lastenverlichting door te voeren (tabel 9.2). In totaal ging het om ruim 13 miljard euro, waarvan 5 miljard euro tijdens het tweede kabinet-Kok; in het Regeerakkoord dat aan de basis lag van dit kabinet was ruim 2 miljard euro (4,5 miljard gulden) voor lastenverlichting in het kader van de belastingherziening 2001 gereserveerd. Vond tijdens Paars I nog een iets grotere lastenverlichting bij bedrijven dan bij gezinnen plaats, tijdens Paars II spitste de lastenverlichting zich geheel toe op gezinnen. Daarbij stond vooral de belastingherziening 2001 centraal<sup>3</sup> met onder meer de introductie van de arbeidskorting, waardoor werk vanuit een uitkeringssituatie aantrekkelijker is geworden en de arbeidsparticipatie wordt bevorderd. In die zin verkleint deze maatregel de werkloosheids- en armoedeval. Door het

Tabel 9.2 – Microlastenontwikkeling 1995-2002 (in miljarden euro's)

	1995-1998 <sup>a</sup>	1999-2002 <sup>c</sup>	Totaal
Arbeidsmarkt / werkgelegenheid	-7½	-5¾	-12¾
w.v. gezinnen	-3¾	-5¾	-9
w.v. bedrijven <sup>b</sup>	-4	0	-4
Koopkrachtondersteuning / inkomensbeleid	-½	-¼	-1
Milieu / vergroening	1¾	2	3½
Ondernemerschap	-¾	-½	-1¼
Vermogen (opbrengsten)		¼	¼
Overig	-1¾	-½	-2¼
Totale microlastenontwikkeling	-8¼	-5	-13¼
Waarvan gezinnen	-3½	-5	-8½
Waarvan bedrijven	-4¾	0 <sup>d</sup>	-4¾

a. Inclusief de lastenverlichting van 1,4 miljard euro die in 1994 is neergeslagen, maar die aan 1995 wordt toegerekend. Het betreft hier een eerder dan verwacht opgetreden lastenverlichting bij de terugdringing van het ziekteverzuim en lastenverlichting uit hoofde van de spaarloonregeling.

b. Inclusief werkgevers overheid.

c. Inclusief afschaffing omroepbijdrage.

d. Dit is inclusief de lastenverzwaring van 0,5 miljard euro die de levensverzekeraars in 2001 hebben gehad. Zonder deze post is er sprake van lastenverlichting.

Bron: Miljoenennota 2002, p. 80.

3 De belastingherziening 2001 had ook expliciet een lastenverschuiving tot doel: een verlaging van de gemiddelde en marginale tarieven in de inkomstenbelastingen enerzijds en een verhoging van het hoge BTW-tarief en de milieubelastingen anderzijds.

(door rijk en gemeenten) gevoerde armoedebeleid in de tweede helft van de jaren negentig was de problematiek van de werkloosheids- en armoedeval in eerste instantie echter versterkt (zie ook hoofdstuk 4).

*...verbeteringen van het EMU-saldo en de EMU-schuld*

Door de gunstige economische ontwikkelingen en de hoge opbrengsten van belastingen en premies in de beginjaren van Paars II is het EMU-saldo in deze kabinetsperiode steeds positief geweest (tabel 9.3).

Tabel 9.3 – Ontwikkeling EMU-saldo en EMU-schuldquote, 1999-2002 (in procenten bbp)

	1999	2000*	2001**	2002***
EMU-saldo (incl. AOW-spaarfonds)	0,4	1,5	0,6	0,1
AOW-spaarfonds	0,6	0,6	0,6	0,7
EMU-schuldquote (incl. AOW-spaarfonds)	63,1	56,0	52,9	49,6
rentelasten	4,6	4,1	3,5	3,0

\* Exclusief opbrengst UMTS-veiling van 0,7 procent bbp.

\*\* Exclusief uitgave i.v.m. afkoop DSM van 0,3 procent bbp.

\*\*\* Raming CEP 2002.

Bron: CPB.

Door de recente verslechtering is het EMU-saldo in 2002 echter snel gedaald tot 0,1 procent bbp. Dankzij de aanvankelijk hoge overschotten kon de EMU-schuldquote als percentage van het bbp in enkel jaren dalen van ruim 63 procent in 1999 naar minder dan 50 procent in 2002. Ook daalden de rentelasten de afgelopen jaren aanzienlijk. Jaarlijks is circa 0,6 procent van het bbp in het AOW-spaarfonds gestort.

### **9.3 Budgettaire prioriteiten voor de komende kabinetsperiode**

De budgettaire prioriteiten van de SER voor de komende kabinetsperiode hebben betrekking op participatieverhoging en economische structuurversterking, in het bijzonder gericht op een verhoging van de productiviteitsgroei (de productiviteitsagenda); dit zijn de thema's die in dit advies centraal staan. Daarnaast zijn voor de komende kabinetsperiode ook diverse aanbevelingen uit recente SER-adviezen nog steeds actueel; dit betreft aanbevelingen die nog niet in overheidsbeleid zijn omgezet. Ook deze aanbevelingen kunnen budgettaire gevolgen hebben.

*SER-prioriteiten uit het voorliggende mlt-advies*

De SER-prioriteiten die uit het voorliggende advies voortvloeien, liggen op het terrein van werk en inkomen (hoofdstukken 3 en 4) en de productiviteitsagenda (hoofdstukken 6, 7 en 8). Zoals hieronder wordt aangegeven, kunnen

de beleidsaanpassingen deels tot budgettaire besparingen leiden (modernisering van het reïntegratiebeleid; effectiever overheidsbeleid); voor een belangrijk deel zullen de aanbevelingen echter tot een groter beslag op de publieke middelen leiden, gericht op structuurversterkende investeringen dan wel structuurversterkende lastenverlichting. Uiteindelijk moet het aangepaste beleid uiteraard resulteren in betere prestaties van de Nederlandse economie. De kost gaat dus voor de baat uit<sup>4</sup>.

#### *Herstel internationale concurrentiepositie bedrijfsleven*

In hoofdstuk 2 zijn de structurele verslechtingen van de prijsconcurrentiepositie en de teruglopende winstgevendheid van het Nederlandse bedrijfsleven geschetst. De vertraging van de werkgelegenheidsgroei die hiervan een gevolg is, leidt naar verwachting tot een toename van de werkloosheid met 100.000 personen in twee jaar, die de SER zoveel mogelijk zou willen vermijden. De beleidsprioriteiten uit dit advies, met name die van niet-financiële aard, zullen eerst op langere termijn hun effect sorteren, te laat om de oplopende werkloosheid te kunnen keren.

In dit licht acht de SER een betekend herstel van de concurrentiepositie (waaronder de winstgevendheid) op korte termijn een noodzakelijke voorwaarde om deze uitstoot van arbeid zoveel mogelijk te voorkomen én om de weg terug te vinden naar duurzame economische groei. Hiervoor is een samenhangende beleidsaanpak van sociale partners en overheid noodzakelijk. Onmisbare elementen hiervan zijn de totstandkoming van een verantwoorde loonkostenontwikkeling en structuurversterkende lastenverlichting. De door de SER aanbevolen lastenverlichting (zie ook hieronder) heeft aldus een tweeledige functie: op korte termijn bevordert het, direct dan wel indirect, herstel van nettowinstgevendheid; op langere termijn, draagt het, door de structuurversterkende vormgeving, bij aan de twee hoofduitdagingen van het sociaal-economische beleid, te weten vergroting van het arbeidsaanbod en versterking van de productiviteitsgroei.

#### *Prioriteiten in het voorliggende mlt-advies op het terrein van werk en inkomen...*

In hoofdstuk 3 geeft de SER aan hoe naar zijn mening het reïntegratiebeleid beter kan worden toegesneden op de arbeidsmarktomstandigheden in de eerste helft van dit decennium. De raad bepleit organisatorische en institu-

4 Betere economische prestaties hebben echter niet alleen een positief effect op de budgettaire ruimte. Zo wijst de analyse van CPB/RIVM uit dat een optimistisch economisch scenario tot hogere emissies zal leiden dan het geval is bij een lager economisch groeipad. De afgelopen jaren is daar in het beleid rekening mee gehouden door extra budgettaire middelen vrij te maken voor compenserend milieubeleid.

Volgens de ramingen zullen de EU-doelstellingen voor diverse milieuthema's in 2010 overigens volgens beide scenario's niet worden gerealiseerd, zodat flankerend beleid noodzakelijk zal zijn. Zie: CPB/RIVM, *Economie, energie en milieu: een verkenning tot 2010*, Den Haag 2002, inz. pp. 21 en 22.



tionele aanpassingen en een herijking van het instrumentarium<sup>5</sup>. De raad heeft niet becijferd wat het totale effect van zijn moderniseringsvoorstellen op het budgettaire beslag zal zijn. Naarmate het aangepaste beleid effectiever zal blijken te zijn, zal de arbeidsparticipatie toenemen en de uitkeringsafhankelijkheid afnemen, waardoor langs twee wegen het economische draagvlak wordt verbreed.

De aanpak van de werkloosheids- en armoedeval (hoofdstuk 4) zal tot gevolg hebben dat inkomensbeleid van rijk en gemeenten kritisch wordt geëvalueerd en gestroomlijnd. De nieuwe systematiek zal per saldo effectiever en efficiënter zijn en daardoor uiteindelijk minder duur dan het huidige beleid. Tegelijkertijd blijft het wenselijk om het uitgangspunt 'werk moet lonen' duidelijker te markeren door de marginale druk verder te verlagen. De SER ziet dit als een cruciaal onderdeel van de aanpak van armoedeval. Een extra inzet van publieke middelen voor marginale drukverlaging beschouwt de raad daarom als een vorm van lastenverlichtende structuurversterking die tot een additionele toename van het arbeidsaanbod moet leiden. Daarbij is het van cruciaal belang dat de 'vallenproblematiek' wordt ingepast in een integraal inkomens- en koopkrachtbeleid (zie hoofdstuk 4). De aanpak van de werkloosheids- en armoedeval vraagt bijzondere aandacht voor de meest kwetsbare categorieën op het minimumniveau, die niet of nauwelijks in staat moeten worden geacht via betaalde arbeid in hun levensonderhoud te voorzien. Voor deze categorie als geheel moet behoud van koopkracht het uitgangspunt zijn; binnen de categorie kan sprake zijn van differentiatie.

*... en de productiviteitsagenda*

Een hogere productiviteitsgroei zal inspanningen vragen van vele actoren. De inzet van meer publiek geld is zeker niet dé oplossing voor de gesignaleerde knelpunten. Dat neemt niet weg dat naast organisatorische en institutionele aanpassingen ook overheidsmiddelen nodig zullen zijn om de beoogde productiviteitsgroei te bewerkstelligen. Zo meent de SER dat de knelpunten in verschillende onderdelen van de infrastructuur niet zonder extra budgettaire middelen in de vorm van structuurversterkende investeringen kunnen worden opgelost. Dit geldt zowel voor de kennisinfrastructuur (zie paragraaf 6.3) als voor de verkeersinfrastructuur (paragraaf 7.3). Zo hebben diverse aanbevelingen uit dit advies om de kennisinfrastructuur te verbeteren budgettaire implicaties.

Ook voor het voorgaande geldt dat extra publieke middelen slechts een onderdeel zullen moeten zijn van een veel breder beleidspakket. In het bijzonder op het terrein van de fysieke infrastructuur kunnen private investeringen eveneens deel uitmaken van de structuurversterkende investering. Maat-

---

5 Het huidige budget voor het arbeidsmarktbeleid (inclusief de WSW) bedraagt jaarlijks circa 6 miljard euro.

schappelijke kosten-batenanalyses vormen steeds een belangrijk hulpmiddel om te beoordelen of specifieke overheidsinvesteringen daadwerkelijk het beoogde maatschappelijke nut zullen opleveren. Verder kan een effectievere overheid ongetwijfeld nog de nodige doelmatigheidswinsten bewerkstelligen, waardoor publieke middelen vrijvallen voor nieuwe beleidsprioriteiten.

#### *SER-prioriteiten uit recente advisering*

In hoofdstuk 10 vat de SER zijn belangrijkste aanbevelingen voor de komende kabinetsperiode samen. Een aantal van de aanbevelingen uit recente SER-adviezen hebben bij implementatie positieve dan wel negatieve financiële consequenties. Meest in het oog springend zijn de voorgestelde wijzigingen in het stelsel van ziektekostenverzekeringen en de hervormingsplannen voor de WAO. Invoering van een nieuw stelsel van ziektekostenverzekeringen zal naar verwachting budgettaire middelen vereisen ter compensatie van negatieve en ongewenste inkomenseffecten. De beoogde hervorming van de WAO zou daarentegen in lagere sociale premies resulteren. De raad heeft geen totaalbeeld van de budgettaire gevolgen van zijn aanbevelingen in recente SER-adviezen.

## **9.4 Budgettaire ruimte in de komende kabinetsperiode**

Uitgaande van de budgettaire systematiek zoals bepleit in het vorige mlt-advies (zie par. 9.5.1) behandelt de SER in deze paragraaf de budgettaire ruimte in de komende kabinetsperiode. Bij de berekening van de budgettaire ruimte wordt uitgegaan van ongewijzigd beleid. Paragraaf 9.4.1 gaat na wat hieronder in de CPB-ramingen 2003-2006 wordt verstaan. De budgettaire ruimte kan in principe worden aangewend voor structuurversterkende lastenverlichting, structuurversterkende investeringen en verbetering van het EMU-saldo. Paragraaf 9.4.2 gaat in op de opvatting van de SER over het gewenste niveau van het EMU-saldo en welke consequenties dit heeft voor de ruimte die voor structuurversterkende lastenverlichting en structuurversterkende investeringen overblijft. Die ruimte blijkt zeer beperkt, zo niet afwezig te zijn. Aan herprioritering van bestaand beleid valt dan ook niet te ontkomen (par. 9.4.3).

### **9.4.1 Budgettaire ruimte bij ongewijzigd beleid**

#### *Voorzichtig trendmatige groei van 2,5 procent*

De budgettaire ruimte wordt berekend op basis van een bepaalde raming van de economische groei en op basis van een projectie van collectieve uitgaven en inkomsten bij ongewijzigd beleid. In het vorige mlt-advies heeft de SER ervoor gepleit de voorzichtig trendmatige groeivoet als ramingsbasis te

hanteren (ze verder par. 9.5.1). Het CPB raamt deze voorzichtig trendmatige groeivoet in de periode 2003-2006 op 2,5 procent (zie par. 2.5.1)<sup>6</sup>.

*De collectieve uitgaven volgens de CPB-ramingen*

Tabel 9.4 geeft een overzicht van de reële groei die voor de periode 2003-2006 in het voorzichtig trendmatige scenario *bij ongewijzigd beleid* voor verschillende beleidsterreinen wordt geraamd. In de raming is ruimte voor een reële groei van de collectieve uitgaven (exclusief sociale zekerheid en rentelasten) van 1¾ procent. De uitgaven voor onderwijs (reële groei) lopen vrijwel gelijk op met de bbp-groei van 2,5 procent; de zorguitgaven groeien sneller dan de economische groei. In tegenstelling hiermee blijven beleidsterreinen als defensie, openbaar bestuur / openbare orde, en infrastructuur duidelijk achter bij de ontwikkeling van het bbp. Bij de lage groei van infrastructuur en milieu moet worden aangetekend dat het financiële beslag van enkele grote projecten (Betuwelijn, HSL) in de komende kabinetsperiode zal afnemen. Tijdens Paars II waren de uitgaven voor infrastructuur door dit type grote projecten juist relatief hoog (vergelijk tabel 9.1). Van belang is verder dat in tabel 9.4 is geabstraheerd van de mogelijkheid om aan het begin van de kabinetsperiode (herschikkingen op de begroting) of gedurende de rit (het benutten van uitgavenmeevallers) extra ruimte te vinden voor prioritaire beleidsterreinen (zie verder).

Tabel 9.4 – Reële groei van de collectieve uitgaven in het voorzichtig trendmatig scenario bij ongewijzigd beleid, 2003-2006

	Volumegroei	Prijsmutatie	Reële groei (volumegroei + prijsmutatie -/- bbp-prijs van 2½%)
Defensie	½	3	1¼
Onderwijs	1½	3¼	2¼
Openbaar bestuur / openbare orde	1	3	1½
Infrastructuur en milieu	-¾	3¾	½
Zorg	2	3¾	3 ¼
Collectieve uitgaven (excl. sociale zekerheid en rentelasten)	1	3¾	1¾
Sociale zekerheid	2	3	2½
Rentelasten	-7¼	2½	-7¼
Totale collectieve uitgaven	¾	3¾	1½

Bron: CPB, Economische verkenning 2003-2006, bijlage A7.

6 Deze voorzichtig trendmatige groeivoet van 2½ procent is als volgt berekend. Ten eerste is uitgegaan van een potentiële groeivoet 2½ procent. Ten tweede is hiervan ¼ procentpunt afgetrokken als voorzichtigheidsmarge. Ten derde is hierbij weer ¼ procentpunt bijgeteld om te corrigeren voor de conjuncturele uitgangssituatie in het startjaar 2002. Deze laatste correctie is nodig vanwege de aanname dat het eindjaar 2006 een conjunctureel neutraal jaar is (zie voor dit laatste: CPB, *Economische Verkenning 2003-2006*, op.cit., pp. 54-56).

Van groot belang is ook dat is uitgegaan van een duidelijk hogere loonstijging dan in de huidige kabinetsperiode. Het CPB rekent bij ongewijzigd beleid met een contractloonontwikkeling in de marktsector van 3½ procent per jaar bij een incidentele looncomponent van ½ procent per jaar. De loonruimte in de zorg en bij de overheid volgt de loonontwikkeling in de marktsector. De incidentele loonstijging in de zorg wordt zelfs iets hoger geraamd dan de incidentele loonontwikkeling in de marktsector. Ook hier geldt een duidelijk andere (hogere) raming dan in de huidige kabinetsperiode het geval was. Dit impliceert dat de budgettaire ruimte toeneemt naarmate het mogelijk blijkt een gematigder loonontwikkeling te realiseren dan het CPB heeft verondersteld. Verder is een relatief hoge groei van de zorguitgaven ingecalculeerd; in de huidige kabinetsperiode was dit niet het geval, waardoor regelmatig beleidsintensivering nodig waren.

In het onderstaande kader wordt het ‘ongewijzigd beleid’ in de CPB-ramingen 2003-2006 afgezet tegen het ‘ongewijzigd beleid’ zoals opgenomen in de ramingen ten behoeve van Paars II.

---

#### **Realistische veronderstellingen in CPB-ramingen 2003-2006**

De budgettaire ruimte bij ongewijzigd beleid is een technische maatstaf, bedoeld om een indruk te geven van de budgettaire ruimte die in de komende kabinetsperiode voor verschillende doeleinden kan worden ingezet. De maatstaf abstraheert van alle mogelijke doelstellingen van beleid, inclusief het EMU-saldo.

De maatstaf brengt met zich mee dat het bijna ondoenlijk is om een vergelijking te maken tussen de budgettaire ruimte bij ongewijzigd beleid aan het begin van verschillende kabinetsperiodes. Tussen de ramingen voor de budgettaire ruimte bij ongewijzigd beleid voor de komende kabinetsperiode en de ramingen die in 1997 zijn gemaakt voor de huidige kabinetsperiode bestaan enkele opvallende verschillen:

- In 1997 werd er gerekend met een groeiscenario van 2% per jaar, nu met 2,5%.
- Vier jaar geleden hield ongewijzigd

beleid in het continueren van een EMU-tekort, nu wordt impliciet voor 2006 uitgegaan van continuering van het EMU-overschot van 2002.

- De voorzichtigheidsmarge van nu (0,25%) is aanmerkelijk kleiner dan vier jaar geleden (0,6%); de kans op meevallers is nu dus kleiner, de kans op tegenvallers groter.
  - Ongewijzigd beleid voor de zorgsector betekende vier jaar geleden een taakstellende volumegroei van 1,3%; nu wordt gerekend met een jaarlijkse volumegroei van 2½%. Niet alleen demografie, maar ook technologische ontwikkelingen zijn in deze groei opgenomen. Als percentage van het bbp nemen de zorguitgaven met cumulatief 0,3%-punt toe.
  - In samenhang met de hogere groeiveronderstelling en de nog steeds krappe arbeidsmarkt in de uitgangssituatie wordt nu gerekend met een hogere stijging van de reële lonen dan vier jaar geleden.
-

## 9.4.2 Budgettaire ruimte en het EMU-saldo

### *Budgettaire ruimte*

Uitgaande van een voorzichtig trendmatige groeivoet van 2,5 procent en ongewijzigd beleid zullen de inkomsten volgens de CPB-raming 2003-2006 (van juli 2001) iets sneller groeien dan de uitgaven, zodat per saldo een budgettaire ruimte resulteert van 3,5 miljard euro in 2006<sup>7</sup>.

Bij de berekening van deze ruimte is het EMU-saldo technisch constant gehouden (in procenten van het bbp) op het niveau van 2002. Budgettaire ruimte kan in principe worden ingezet voor structuurversterkende lastenverlichting, structuurversterkende investeringen en/of voor saldoverbetering. Voor het bedrag dat gereserveerd dient te worden voor saldovergroting is het enerzijds van belang te weten hoeveel het EMU-saldo in 2002 bedraagt en anderzijds welk saldo in 2006 wordt nagestreefd. Volgens de berekeningen in maart 2002 is van het oorspronkelijke geraamde overschot van 1,1 procent bbp nog maar weinig of niets over (zie tabel 9.3). Dit impliceert dat uitgaande van de wenselijkheid van een positief EMU-saldo in 2006 (zie voor een nadere precisering hieronder) er het nodige geld gereserveerd zal moeten worden voor saldoverbetering.

### *De EMU-doelstelling*

In het vorige mlt-advies signaleerde de SER de noodzaak om ook in het budgettaire beleid te anticiperen op de gevolgen van de vergrijzing<sup>8</sup>:

De raad acht het opportuun om een deel van het EMU-saldo expliciet te oormerken voor de vergrijzing. (...) Na correctie voor de voorziening voor de vergrijzing, onder meer door storting in het AOW-spaarfonds, zou gemiddeld genomen over de conjunctuurcyclus heen ten minste sprake moeten zijn van begrotingsevenwicht. Volgens de EMU-definitie is dan, inclusief de reservering voor de vergrijzing, sprake van een EMU-begrotingsoverschot.

Bovenstaande EMU-doelstelling is niet volledig gekwantificeerd. De storting in het AOW-spaarfonds loopt op tot 0,8 procent van het bbp in 2006. Volgens de bovenstaande definitie dient echter bij het corrigeren van de voorziening vergrijzing, *onder meer* rekening te worden gehouden met het AOW-spaarfonds. Hiermee rekening houdend, kan worden gesteld dat de EMU-doelstelling van het vorige mlt-advies dus hoger is dan 0,8 procent van het bbp.

De Studiegroep Begrotingsruimte komt tot de aanbeveling om in de komende kabinetsperiode uit te gaan van een EMU-saldo van 1,25 à 1,75 procent

---

7 De budgettaire ruimte berekend in juni 2001 op basis van het voorzichtige scenario bedroeg 3,25 miljard euro. De actualisatie van deze berekening in november 2001 leverde ongeveer hetzelfde beeld op (3,5 miljard euro).

8 SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, op.cit., p. 233.

van het bbp (zie kader). De wenselijkheid van zo'n ambitieuze doelstelling moet echter mede worden afgewogen tegen de budgettaire ruimte die dan voor de andere budgettaire prioriteiten – structuurversterkende investeringen en structuurversterkende lastenverlichting – kan worden vrijgespeeld.

---

### **De EMU-doelstelling van de Studiegroep Begrotingsruimte**

De Studiegroep Begrotingsruimte refereert voor zijn vergrijzingsdoelstelling aan de generatierekeningen van onder meer het CPB. Deze exercities laten zien dat de vergrijzing tegen 2040 een extra beslag zal leggen op de budgettaire ruimte (uitgaven minus inkomsten) ter grootte van 4,5 procent van het bbp. Zonder tijdige reductie in andere uitgavencomponenten zal op termijn dus sprake moeten zijn van lastenverzwaring en/of uitgavenbeperking om de toekomstige vergrijzingsuitgaven binnen de randvoorwaarden van de EMU op te kunnen vangen.

Het CPB heeft berekend hoe groot de rentevrijval op termijn moet zijn om de oplopende kosten van de vergrijzing te kunnen neutraliseren. De benodigde rentevrijval impliceert het aflossen van de huidige staatsschuld in de periode tot 2025. Bij een jaarlijkse groei van 2 procent vraagt gelijkmatige aflossing om jaarlijkse EMU-overschotten van

1,35 procent van het bbp; bij een iets hogere groeivoet van 2,5 procent volstaat een jaarlijks EMU-saldo van 1,25 procent van het bbp.

De aanbeveling van de Studiegroep is nu om in de komende kabinetsperiode iets hoger te gaan zitten dan deze 1,25 à 1,35 procent. De belangrijkste reden is dat de vergrijzingsproblematiek de komende tien jaar nog relatief bescheiden zal zijn. Het ligt dan voor de hand om de aflossing van de staatsschuld in deze periode relatief voortvarend ter hand te nemen. De tweede reden behelst het inbouwen van een veiligheidsmarge om rekening te houden met eventualiteiten als een hogere gemiddelde levensverwachting en een mogelijk nog hoger dan verwachte toename van de zorguitgaven. Per saldo komt de Studiegroep tot de aanbeveling om in de komende kabinetsperiode uit te gaan van een EMU-saldo van 1,25 à 1,75 procent van het bbp.

Bron: Advies Studiegroep Begrotingsruimte, *Stabiel en duurzaam begroten*, Den Haag, 19 juni 2001.

---

De SER vindt het tegen deze achtergrond en in het licht van de huidige minder gunstige macro-economische situatie vooralsnog raadzaam aan zijn eerdere uitgangspunt inzake het EMU-saldo vast te houden. De SER preciseert de formulering uit het vorige mlt-advies tot een *structurele* doelstelling van het EMU-saldo van ten minste 1 procent van het bbp<sup>9</sup>. De toevoeging structureel betekent dat in een conjunctureel ongunstige situatie, zoals op dit moment, niet direct tot bezuinigingsmaatregelen hoeft te worden overgegaan.

---

9 In dit verband is vermeldenswaard dat verschillende politieke partijen in hun verkiezingsprogramma's uitgaan van een EMU-overschot van 1 procent van het bbp.

Het feitelijk saldo mag onder deze omstandigheden immers lager zijn dan het structurele saldo (werking van de automatische stabilisatoren). De raad is er voorstander van nadere bezuinigingsmaatregelen slechts te overwegen als het EMU-saldo buiten de ondergrens van een van tevoren vastgestelde bandbreedte komt. Deze situatie is actueel op het moment dat het EMU-tekort 0,5 procent bedraagt (zie par. 9.5.2).

#### *Opvattingen van een deel van de raad*

Uitgaande van de genoemde doelstelling van het EMU-saldo van ten minste 1 procent van het bbp in 2006 volgens het voorzichtig trendmatig groeiscenario constateert **een deel van de raad**<sup>10</sup> dat de beschikbare begrotingsruimte van 3,5 miljard euro in de periode 2003-2006 onvoldoende is om de ambities van dit advies te realiseren. Dit deel van de raad concludeert hieruit dat extra budgettaire ruimte voor zowel de noodzakelijk geachte saldoverbetering als het gewenste pakket van structuurversterkende maatregelen (investeringen in prioritaire gebieden en lastenverlichting voor werknemers en ondernemingen) *ex ante* door herprioritering moet worden vrijgemaakt. Budgettaire opbrengsten als gevolg van de voorgestelde structuurversterking kunnen hiervoor eveneens worden benut.

#### *Opvattingen van een ander deel van de raad*

Een **ander deel van de raad**<sup>11</sup> is van opvatting dat de doelstelling van een structureel EMU-saldo van ten minste 1 procent van het bbp uitgaande van een voorzichtig trendmatig scenario niet al in 2006 kan worden gerealiseerd. Dit deel van de raad is van mening dat het ook niet gewenst is om de gehele beschikbare budgettaire ruimte van 3,5 miljard euro in de periode 2003-2006 in te zetten voor de verbetering van het EMU-saldo.

Dit deel acht van groot belang dat voldoende budgettaire ruimte beschikbaar is voor armoedebeleid mede via en gekoppeld aan een structuurversterkende lastenverlichting gericht op het verkleinen van de armoedeval en extra middelen gericht op het verdergaand wegnemen van knelpunten in de infrastructuur, het onderwijs, arbeid en zorg, de gezondheidszorg en veiligheid. Deze investeringen versterken niet alleen de economische structuur maar ook de sociale cohesie. Daarmee leveren deze investeringen een belangrijke bijdrage aan het productieve trendmatige groeivermogen van de Nederlandse economie. Het is van belang dat deze maatregelen in het begin van de nieuwe kabinetsperiode worden getroffen. Dit deel van de raad verwacht dat deze investeringen op de langere termijn tot een hogere economische groei

---

10 Bestaande uit de ondernemersleden en de kroonleden prof.dr. A.F.P. Bakker, dr. F.J. Don, drs. J.F. van Duyn, prof.dr. K.P. Goudswaard, prof.drs. V. Halberstadt, R.L.O. Linschoten en dr. H.H.F. Wijffels.

11 Bestaande uit werknemersleden en de kroonleden mevrouw prof.mr. I.P. Asscher-Vonk en mevrouw prof.dr. J.M. Cramer.

zullen leiden en derhalve extra inkomsten met zich meebrengen. De voorgestelde intensiveringen zullen slechts in beperkte mate uit herprioriteringen kunnen worden gefinancierd gezien de omvangrijke bezuinigingen op de collectieve sector in de jaren tachtig en negentig, die een sterk negatieve invloed hebben op de mate waarin herprioritering zonder schadelijke economische en/of sociale gevolgen mogelijk is in de periode tot 2006.

Dit deel van de raad acht werkgeverslastenverlichtingen en het snel bereiken van een begrotingsoverschot van ten minste 1 procent bbp secundaire beleidsdoelen.

Dit deel wil een EMU-overschot van ten minste 1 procent bbp uitgaande van een trendmatig groeiscenario uiterlijk in 2008 bereiken. Langs deze weg wil dit deel het gewenste beleidspakket financieren, tezamen met een beperkte herprioritering.

Inkomstenmeevallers ten opzichte van het voorzichtig trendmatige scenario wil dit deel geheel voor schuldreductie benutten om de overschotdoelstelling van 1 procent gefaseerd te kunnen bereiken.

*Opvattingen van enkele leden van de raad*

**Enkele leden van de raad**<sup>12</sup> onderschrijven niet de doelstelling met betrekking tot het overheidsbudget, te weten structureel – gemiddeld over de conjunctuurcyclus – een financieringsoverschot van 1 procent bbp. Het hieruit resulterende primaire spaaroverschot, zelfs tijdens de huidige economische neergang nog altijd zo'n 3 procent bbp, achten deze raadsleden te hoog en ongewenst. Een met het oog op deze overschotdoelstelling kunstmatig hoge belasting- en premiedruk impliceert naar rato te hoge loonkosten en een dienovereenkomstig slechtere internationale prijsconcurrentiepositie. Een op de economische mogelijkheden achterblijvend niveau van de collectieve uitgaven is evenmin wenselijk, zoals de analyses en aanbevelingen in dit advies nog eens onderstrepen. Door deze overschotnorm te hanteren ontstaat aldus een extra, overbodige spanning tussen de bekende doelstellingen van het sociaal-economische beleid en het budgetbeleid. Omdat het budgetbeleid in dienst moet staan van die overkoepelende doelstellingen, is duidelijk in welke richting de oplossing moet worden gezocht.

Naast aanpassing van de saldonorm bepleiten deze raadsleden een budgetbeleid op basis van de feitelijke trendmatige groei in de economie. De nu aangepaste correcties op basis van 'voorzichtigheid' en stand van de conjunctuur zijn nauwelijks objectief en wekken verwarring. Eerst bij een gezonde saldonorm en de bedoelde groeivoet is het juist om, zoals ook in dit advies wordt bepleit, meevallers zowel als tegenvallers uitsluitend aan te wenden voor mutaties in de staatsschuld. (Dit dan binnen van tevoren af te spreken bandbreedten op basis van kritieke waarden voor de feitelijke saldi en de fei-

12 De kroonleden prof.dr. A.H.J. Kolnaar en dr. M.L. Wilke.



telijke groei.) Andere methoden werken voorts, zoals ook de jongste ervaring weer heeft geleerd, een procyclisch beleid in de hand.

De met de genoemde financieringsoverschotten beoogde aflossing van de staatsschuld levert economisch niets op. Daarenboven meldt het CPB terecht steevast: “Bij internationale vergelijking is relevant dat Nederland, anders dan andere landen van de EU, een vermogen van ruim 30 procent bbp (1997) heeft afgezonderd in het ABP ter dekking van de ambtenarenpensioenen”<sup>13</sup>. Onze zogenaamde schuld is inderdaad grotendeels optisch.

Het argument dat financieringsoverschotten nodig zijn met het oog op de komende vergrijzing wijzen deze raadsleden als onjuist van de hand. Verwezen zij naar eerdere uitspraken en publicaties hierover<sup>14</sup>. In het verlengde hiervan zij nog eens herhaald dat het AOW-spaarfonds in zijn huidige vorm berust op een fictie en niet bijdraagt aan een verlichting van de vergrijzingsproblematiek in de toekomst, noch voor de overheid noch voor de economie in zijn geheel.

Deze raadsleden onderschrijven de passages uit het onderhavige advies over mogelijke herprioritering binnen de overheidsuitgaven. Deze leden wijzen er wel op, dat bewaking van de effectiviteit en evaluatie met daaraan gekoppeld eventuele herprioritering van die uitgaven niet een eenmalige uit nood geboren, maar een permanente activiteit hoort te zijn. De uitkomsten ervan zijn echter ongewis en scheppen niet op voorhand ruimte. De door deze raadsleden voorgestelde bijstelling van de saldonorm leveren structureel wél de gezochte extra middelen op voor de volgens dit advies noodzakelijke structuurversterkende maatregelen en uitgavenintensiveringen. Zonder die ruimte blijven de desbetreffende aanbevelingen van de raad hangen in het luchtledige.

#### *Andere opzet AOW-spaarfonds?*

Met betrekking tot de stortingen in het AOW-spaarfonds als onderdeel van de voorziening voor de vergrijzing geeft de raad een andere opzet van dit fonds in overweging. Het doel hiervan is om een zuiverder beeld te verkrijgen over de middelen die gereserveerd zijn voor de AOW (zie kader). Alvorens hierover een nader besluit te nemen is een nader onderzoek geboden naar bestuurlijke en financieel-economische complicaties verbonden aan een andere opzet<sup>15</sup>. De raad neemt zich voor hier in de nabije toekomst op terug te komen.

---

13 Zie: CPB, *CEP 2002*, p. 174.

14 Zie onder anderen: A.H.J. Kolnaar, *Vergrijzing en staatsschuld*, *Maandschrift Economie*, april 2002, pp. 122-145.

15 Onderzocht zou moeten worden wat de bestuurlijke implicaties zijn van het buiten de collectieve sector brengen van een volksverzekering. Ook zou nader onderzocht moeten worden hoe en waarin een AOW-spaarfonds dat buiten de collectieve sector is gebracht het beste zou kunnen beleggen. Daarbij moet met behulp van een zogeheten ALM-analyse rekening gehouden worden met de risicospreiding van de financiering van de totale collectieve sector.

### Een andere opzet van het AOW-spaarfonds?

De stortingen in het AOW-spaarfonds zijn een tijdelijk geormerkte schuldreductie, waarvan de middelen inclusief de opgebouwde rente na 2020 zullen worden aangewend voor financiering van de AOW-uitgaven. Het verschil tussen via het AOW-spaarfonds gerealiseerde schuldreductie en gewone schuldreductie is dat op gewone schuldreductie geen toekomstige claim rust.

Een nadeel van de huidige opzet van het AOW-spaarfonds is dat wanneer de kosten van de AOW beginnen op te lo-

pen de overheid alsnog geld zal moeten vrijmaken om haar schuld aan het spaarfonds te voldoen. Uitkeringen uit het spaarfonds zullen ook ten laste gaan van het EMU-saldo. Dit kan voorkomen worden door het AOW-spaarfonds buiten de collectieve sector te brengen. Hierdoor wordt ook de transparantie van de overheidsfinanciën aanzienlijk vergroot. Er ontstaat een zuiverder beeld over de gereserveerde middelen voor de AOW.

Bron: H. Versluis, Mythen rond het AOW-spaarfonds, *ESB*, 31 maart 2000, pp. 267-269.

### *Hoger structureel groeipad als gevolg van beleidsintensiveringen*

In zijn *Economische Verkenning 2003-2006* geeft het CPB aan dat een hoger structureel groeipad dan in de beleidsarme scenario's mogelijk is als beleidsintensiveringen zich richten op het mobiliseren van extra arbeidsaanbod, het verder terugdringen van de natuurlijke werkloosheid (wigverkleining, verbetering van *replacement rate*) en/of een verhoging van de structurele groei van de arbeidsproductiviteit<sup>16</sup>. Verder moet een beheerste loonontwikkeling voorkomen dat de werkloosheid onnodig hoog oploopt.

Daarbij resulteert een kwart procentpunt extra economische groei door extra arbeidsaanbodtoename in een grotere additionele budgettaire ruimte (1,75 miljard euro) dan wanneer die groei het gevolg is van een hogere productiviteitsgroei (additionele budgettaire ruimte 1 miljard euro)<sup>17</sup>.

De beleidsaanbevelingen in dit advies richten zich op participatieverhoging en een hogere productiviteitsgroei, zodat bij doorvoering van de voorgestane beleidsintensiveringen een extra groei-impuls met de daarbij behorende additionele budgettaire ruimte verwacht mag worden.

### 9.4.3 Beleidsintensiveringen naast herprioritering

Aan het begin van een kabinetsperiode geldt dat het heel wel mogelijk is om door een herschikking in de collectieve uitgaven geld vrij te spelen voor

<sup>16</sup> CPB, *Economische Verkenning 2003-2006*, op.cit., inz. par.1.6.

<sup>17</sup> Zie: CPB, *Boekhoudkundige berekening budgettaire ruimte 2003-2006*, CPB-document no.3, Den Haag 2001, inz. p.14.

nieuw beleid<sup>18</sup>. In de vorige kabinetsperiode is door herprioritering binnen het totaal van de collectieve uitgaven (ca. 170 miljard euro) de ruimte voor beleidsintensivering aanzienlijk vergroot. De door het CPB in 1997 aanvankelijk berekende ruimte van 2½ miljard euro is vergroot tot 7½ miljard euro bij het regeerakkoord in 1998<sup>19</sup>. In hun programma's voor de verkiezingen in mei 2002 gaan bijna alle politieke partijen ervan uit dat de beschikbare budgettaire ruimte bij ongewijzigd beleid van 3,5 miljard euro door middel van herprioritering ten minste kan worden verdubbeld<sup>20</sup>.

#### *Herschikking impliceert herbezinning op effectiviteit van overheidsbeleid*

Herschikking van de collectieve uitgaven impliceert voor alles herbezinning op de effectiviteit en efficiëntie van collectieve uitgaven, en dient dan ook in het licht te worden gezien van het bredere VBTB-beleid (zie hoofdstuk 8). Bij de herbezinning op de effectiviteit en efficiëntie van collectieve uitgaven staan drie ijkpunten centraal. Ten eerste betreft het de vraag of de uitgaven de oorspronkelijke beoogde doelstelling dichterbij halen: zijn de uitgaven effectief aangewend en resulteren zij in de beoogde maatschappelijke meerwaarde? Ten tweede gaat het om een herbezinning op de oorspronkelijk beoogde doelstelling in het licht van veranderende maatschappelijke omstandigheden en inzichten. Ten derde zou nagegaan moeten worden of de doelstelling tegen de laagste kosten wordt gerealiseerd.

Een herbezinning op de effectiviteit van het beleid en de daarvoor ingezette middelen moet niet tot de uitgavenkant beperkt blijven. Zij moet zich ook op de inkomstenkant van de collectieve sector richten, maar dan wel in samenhang met structuurversterkende lastenverlichting. Daarbij gaat het in de eerste plaats om belastinguitgaven. Belastinguitgaven zijn immers te beschouwen als equivalenten van 'gewone' uitgaven. Zeker bij belastinguitgaven en andere belastingfaciliteiten met een sterk 'openeinde'-karakter, is een herbezinning op zijn plaats. Gezien de prioriteit die dit advies aan een hoger gekwalificeerd arbeidsaanbod geeft, zou de vraag kunnen worden gesteld of het bestaande belastingstelsel voldoende prikkels geeft voor de vorming en het behoud van menselijk kapitaal.

#### *Herbezinning op de effectiviteit van de organisatie*

Naast een herbezinning op de effectiviteit van collectieve uitgaven en belastingfaciliteiten kan ook gedacht worden aan een herbezinning op de effec-

---

18 Zie: C. van Dijkhuizen, R. Janssen en P.M. Sweers, Stabiel en Duurzaam begroten, *Openbare Uitgaven* 33 (2001) nr. 4, p. 141.

19 Zie: *Miljoenennota 2002*, pp. 104 en 105.

20 De budgettaire ruimte door herprioritering bedraagt bij de PvdA 3,25 miljard euro, bij de VVD 6 miljard, bij het CDA 6,25 miljard, bij D66 4,75 miljard, bij GroenLinks 6 miljard, bij de ChristenUnie 3,75 miljard, bij de SP 5,25 miljard en het SGP 2,5 miljard euro. Zie: Centraal Planbureau, *Keuzes in kaart 2003-2006. Economische effecten van acht verkiezingsprogramma's*, Den Haag 2002.

tiviteit van instituties, regelgeving en organisatie. Een aanvullende benadering is dan ook het inzetten op organisatorische en institutionele aanpassingen. In het bijzonder geldt dat voor de zorg, het onderwijs en de WAO. In brede kring leeft de opvatting dat alleen (nog) meer geld niet volstaat om de bestaande problemen op deze terreinen aan te pakken<sup>21</sup>. Indien in de komende kabinetsperiode deze weg wordt ingeslagen, zullen ook binnen de beschikbare budgettaire ruimte betekenisvolle verbeteringen kunnen worden aangebracht.

In het verlengde van institutionele aanpassingen doen zich ook kansen voor om beleidsdoelen te realiseren door gezamenlijke publieke en private investeringsprojecten (publiek-private samenwerking). Dergelijke samenwerkingsverbanden bieden bijvoorbeeld kansen in de verkeersinfrastructuur, vooral naarmate de mobiliteitsmarkt zich sterker ontwikkelt en beter gaat functioneren (zie hoofdstuk 7).

## **9.5 Aanpassingen van de budgettaire systematiek?**

### **9.5.1 Budgettaire systematiek op hoofdlijnen**

#### *Trendmatig begrotingsbeleid*

In het vorige mlt-advies heeft de SER gepleit voor een trendmatig begrotingsbeleid<sup>22</sup>. De raad ziet geen aanleiding de hoofdlijnen van zijn aanbevelingen van destijds te wijzigen. Dit houdt onder meer in dat een voorzichtig trendmatig economisch groeipad als ramingsbasis wordt gebruikt en dat de sterk conjunctuurgevoelige inkomstenkant van de begroting wordt losgekoppeld van de uitgavenkant. Daarbij staat de maximale hoogte van de overheidsuitgaven vast. Dit zijn de jaarlijkse uitgavenplafonds. Afwijkingen in de ontvangsten leiden geheel tot veranderingen in het EMU-saldo en hebben geen gevolgen voor de uitgaven. Hiermee wordt de zogeheten werking van de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant van de begroting versterkt. De gekozen budgettaire systematiek mag op zich geen belemmeringen opwerpen voor een groei van de collectieve uitgaven in lijn met de trendmatige welvaartsontwikkeling. Het is uiteindelijk een politieke keuze op welk niveau de collectieve uitgaven als percentage van het bbp terecht komen. Uitgangspunt dient te zijn dat alle voorgenomen uitgaven op hun eigen merites worden beoordeeld en op een evenwichtige manier tegen elkaar (en tegen overige prioriteiten als lastenverlichting en schuldreductie) worden afgewogen. Het uiteindelijke aandeel van de collectieve uitgaven in het bbp is in

21 SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, op.cit., pp. 61 en 236. Zie meer specifiek de SER-adviezen over het ziektekostenstelsel en de WAO alsook de diverse SER-adviezen over onderwijs en scholing.

22 SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, op.cit.

deze benadering de uitkomst van een zorgvuldig afwegingsproces en niet een doel op zich.

#### *Budgettaire veiligheidsmarges*

In de SER-systematiek blijven budgettaire veiligheidsmarges van belang. Nu Nederland aan de EMU-normen voldoet, kunnen deze veiligheidsmarges wel anders worden ingevuld. In de paarse kabinetten werd gekoerst op een behoedzaam groeiscenario (duidelijk lager dan trendmatig) gekoppeld aan de afspraak om inkomstenmeevallers grotendeels in het EMU-saldo te laten lopen. Dit gaf een grote mate van zekerheid. De kans op meevallers was immers bij voorbaat duidelijk groter dan de kans op tegenvallers. Dat deze meevallers grotendeels in het EMU-saldo zouden lopen was – gegeven de budgettaire uitgangssituatie (een EMU-tekort) – wenselijk.

In tijden van een voorspoedige economische groei ontstaat echter het merkwaardige beeld dat de (conjunctuurgevoelige) inkomstenmeevallers gedurende de regeerperiode groter kunnen zijn dan de budgettaire ruimte die bij de start van het kabinet kan worden vrijgespeeld voor nieuwe prioriteiten. Daar komt bij dat de inkomstenkant van de begroting veel conjunctuurgevoeliger is dan de uitgavenkant. Dit houdt in dat inkomstenmeevallers bij een behoedzaam groeiscenario veel groter zullen uitvallen dan uitgavenmeevallers.

Het realiseren van een EMU-overschot en een EMU-schuldquote van onder de 60 procent van het bbp heeft het mogelijk gemaakt om in het vorige mlt-advies de gewenste budgettaire veiligheidsmarge op een andere manier in te vullen. Daarbij is impliciet uitgegaan van een voortdurende relatief gunstige economische groei. Toch kan niet worden gezegd dat de destijds voorgestelde budgettaire systematiek alleen bij ‘mooi weer’ kans van slagen zou hebben. De systematiek is nadrukkelijk bedoeld om over de conjunctuurcyclus heen goede resultaten te boeken en bovendien te anticiperen op de kosten van de vergrijzing.

Bij de nieuwe systematiek is het EMU-overschot niet als een toevallige uitkomst te beschouwen, maar als een structurele doelstelling voor de lange termijn. In dat geval kan het behoedzame groeiscenario ingeruild worden voor een trendmatiger groeiscenario. Dit houdt in dat er meer duidelijkheid ontstaat over de beschikbare budgettaire ruimte aan het begin van de regeerperiode. Bovendien ontstaat er meer evenwicht tussen eventuele inkomsten- en uitgavenmeevallers. Wel is het zo dat met het opschuiven naar een meer

trendmatig groeiscenario de kans op tegenvallers groter wordt dan bij een behoedzaam scenario het geval zou zijn geweest<sup>23</sup>. In dit stramien is het streven naar een EMU-overschot onder meer nodig om over een budgettaire buffer te kunnen beschikken. Deze buffer moet in conjunctureel mindere tijden tegen een stootje kunnen. Als het positieve EMU-saldo aan de vooravond van een conjuncturele inzinking al niet of nauwelijks aanwezig is, dan zal de gewenste werking van de automatische stabilisatoren (teruglopende belasting- en premie-inkomsten) spaaklopen op de verplichtingen van het Stabiliteits- en Groeipact. Het budgettaire beleid zal dan terug moeten vallen op pro-cyclische lastenverzwaring en/of bezuinigingen.

### 9.5.2 De merites van een nader afwegingsmoment

In de EMU-doelstelling van de SER is sprake van een EMU-overschot dat over de conjunctuurcyclus heen moet worden waargemaakt. Dit houdt in dat veranderingen in het nagestreefde EMU-saldo die louter en alleen het gevolg zijn van conjuncturele ontwikkelingen, voor lief kunnen worden genomen. Bij een mee- of tegenvallende economische groei is het echter niet zo eenvoudig om aan te geven in hoeverre sprake is van conjuncturele dan wel van structurele oorzaken. Als structurele ontwikkelingen in het geding zijn, is het niet verstandig om onverkort vast te houden aan de werking van de automatische stabilisatoren. Als er bijvoorbeeld sprake is van een structureel hoger groeipad, dan zal er ook sprake zijn van structurele belasting- en premieevallers. Deze hoeven dan niet per se in het EMU-saldo te lopen, maar zouden ook een andere bestemming kunnen krijgen. Omgekeerd is het bij een structurele groeivertraging niet verstandig om de tegenvallende belasting- en premie-inkomsten volledig ten laste van het EMU-saldo te laten komen. Het structureel lagere groeipad zal dan tot nadere budgettaire afwegingen moeten leiden.

De vraag is nu op welk moment nadere afwegingen wenselijk zijn. Op de korte termijn is het heel moeilijk om veranderingen in het groeitempo op te splitsen in een conjuncturele en in een structurele component. Het risico van een verkeerde analyse en op een verkeerde beleidsreactie – met een pro-cyclische werking als gevolg – is niet denkbeeldig.

De Studiegroep Begrotingsruimte beveelt aan om niet bij ieder nieuw groeicijfer de vraag ‘structureel-of-conjunctureel?’ te stellen, maar in eerste instantie de automatische stabilisatoren hun werk te laten doen. Pas als het

---

23 Dat het van groot belang is om de bbp-groeivoet niet te ruim in te schatten, kan worden geïllustreerd aan de hand van de dilemma's waar Duitsland nu voor staat. In Duitsland zijn te optimistische uitgangspunten gehanteerd ten aanzien van de economische groei en de ontwikkeling van het EMU-saldo. Dit heeft ertoe bijgedragen dat Duitsland hierdoor de kritische grens van 3 procent begrotingstekort is genaderd. Zie: T. Barber, High economic growth targets partly to blame, *Financial Times*, 31-01-2002.

EMU-saldo (door de werking van de automatische stabilisatoren) buiten een vooraf bepaalde bandbreedte dreigt te komen, is het tijd voor een nader afwegingsmoment. Een dergelijke afspraak kan de budgettaire rust ten goede komen.

De bandbreedte moet naar het oordeel van de SER breed genoeg zijn om veranderingen in het EMU-saldo als gevolg van een normale conjunctuurbeweging en/of 'normale' incidentele factoren op te vangen. Berekeningen van de Studiegroep op basis van econometrische uitgangspunten wijzen uit dat een bandbreedte van 3 procent-punt van het bbp aan deze eis voldoet<sup>24</sup>. Het verdient dan ook aanbeveling om bij de gegeven structurele EMU-doelstelling van ten minste 1 procent bbp, zoals in paragraaf 9.4.2 bepleit, de automatische stabilisatoren te laten werken. In normale tijden zal het EMU-saldo dan binnen de bandbreedtes van -0,5 procent en +2,5 procent blijven. Indien het EMU-saldo toch buiten de bandbreedte dreigt te geraken, kan dat als een aanwijzing worden beschouwd dat er niet-conjuncturele factoren in het geding kunnen zijn. Op dat moment is nader onderzoek geboden. Mocht blijken dat de conjunctuurbeweging alsnog doorslaggevend is geweest voor het doorbreken van de bandbreedte voor het EMU-saldo, dan kunnen de automatische stabilisatoren gewoon hun werk blijven doen. Indien de analyse echter uitwijst dat de Nederlandse economie op een structureel ander groeipad terecht is gekomen, dan zijn nadere afwegingen op hun plaats.

### 9.5.3 Deflatorproblematiek

Een afzonderlijk punt van aandacht betreft de zogeheten deflatorproblematiek die verbonden is aan de toepassing van reële uitgavenkaders. Het betreft onder meer de opgave om marktconforme lonen in de collectieve sector te combineren met beheersbare collectieve uitgaven. Als eerste wordt hier de achtergrond geschetst van de huidige systematiek voor het vaststellen van de reële uitgavenkaders. Vervolgens wordt ingegaan op de problematiek van ruilvoetmutaties. Tot slot wordt het voorstel van de Studiegroep Begrotingsruimte behandeld; zij stelt dat om in de komende kabinetsperiode bij de vaststelling van de reële uitgavenkaders uit te gaan van de prijs van de nationale bestedingen in plaats van de nu gebruikelijke prijs van het bbp.

*De huidige systematiek voor het vaststellen van de nominale en reële uitgavenkaders*  
Bij het opstellen van het regeerakkoord worden voor de volgende kabinetsperiode reële uitgavenkaders vastgesteld. Hiertoe wordt eerst de nominale ontwikkeling van de uitgaven geraamd. Bij deze raming wordt rekening gehouden met voorgenomen beleidsintensiveringen, ombuigingen, actuele

---

<sup>24</sup> Zie voor details: Elfde rapport Studiegroep Begrotingsruimte, *Stabiel en duurzaam begroten*, p. 70 en Tiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte, *Op weg naar begrotingsevenwicht*, pp. 52-55.

inzichten in de volumeontwikkeling van de collectieve uitgaven, en – uitgaande van een behoedzaam economisch scenario – de voor de budgetdisciplinesectoren relevante loon- en prijsontwikkeling. De aldus verkregen raming van de nominale ontwikkeling van de uitgaven wordt vervolgens gedeeld met de voor de komende kabinetsperiode geldende verwachtingen ten aanzien van de prijs van het bbp. Voor de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding en -uitvoering wordt het in het regeerakkoord vastgestelde reële uitgavenkader opgehoogd op basis van de dan geldende inzichten in de ontwikkeling van de prijs van het bbp. Op deze manier kan de begroting tot op zekere hoogte met de economie meedemen.

De deflatorproblematiek zou omschreven kunnen worden als de vraag of hiermee ook het juiste evenwicht tussen beheersbaarheid en flexibiliteit is gevonden. Meer specifiek gaat het om de vraag hoe om te gaan met ruilvoetmutaties (zie kader).

---

### Reële, nominale en volumekaders vergeleken

Het belangrijkste verschil tussen de huidige reële kaders en denkbare nominale kaders betreft de flexibiliteit van de uitgavenkaders. Bij het hanteren van *nominale* kaders zou aan het begin van de kabinetsperiode de loon- en prijsontwikkeling in de drie budgetsectoren worden vastgelegd en zouden de uitgavenkaders niet meer kunnen worden aangepast aan veranderende macro-economische ontwikkelingen, zoals nu deels wel het geval is.

De implicatie van de huidige systematiek is dat prijsstijgingen in de budgetsectoren welke afwijken van de prijsstijging van het bbp niet geaccommodeerd worden (tenzij de afwijking van de prijs ten opzichte van het bbp al bij het vaststellen van het regeerakkoord

was voorzien). Deze zogeheten ruilvoetmutaties leiden tot vergroting of verkrapting van de ruimte onder het uitgavenkader. In het geval van verkrapting door een ruilvoetverlies zal er dan elders ruimte op de begroting gezocht moeten worden. Op dit punt wijken de huidige reële kaders af van denkbare *volumekaders*, waarbij aan het begin van de kabinetsperiode alleen de toegestane volumegroei voor de drie budgetsectoren bepaald wordt en de sectoren vervolgens jaarlijks de specifieke loon- en prijsstijgingen uitgedeeld krijgen. Dit gaat ten koste van de beheersbaarheid van de overheidsuitgaven.

Bronnen: Advies *Stabiel en duurzaam begroten*, op.cit., p. 62; J.H.M. Donders, C. van Ewijk en F.K. Reininga, Het begrotingsbeleid en de reële uitgavenkaders, *Openbare Uitgaven*, 1999, nr. 3.

---

### *Ruilvoetmutaties en behoedzaam begroten*

In de huidige systematiek wordt bij het opstellen van het regeerakkoord uitgegaan van een behoedzaam scenario voor de te verwachten economische groei. Vanuit economisch oogpunt is het consistent om bij een behoedzame inschatting van de economische groei ook uit te gaan van een behoedzame



inschatting van de contractloonstijging en daarmee ook van de loon- en prijsontwikkeling gedurende de kabinetsperiode. Hierdoor neemt echter de kans op ruilvoetverliezen tijdens de kabinetsperiode toe. De budgettaire consequenties hiervan blijven echter beperkt. Ruilvoetverliezen zullen namelijk met name optreden bij een hogere economische groei die resulteert in een hogere contractloonstijging. Maar deze hogere economische groei zal ook compenserende meevallers opleveren, bijvoorbeeld bij de werkloosheidsuitkeringen. Vanuit dit gezichtspunt zou betoogd kunnen worden dat ruilvoetverliezen als gevolg van een lage initiële raming van de economische groei geen budgettair probleem vormen<sup>25</sup>.

Een mogelijke complicatie is evenwel dat de elkaar compenserende volume- en prijseffecten niet gelijktijdig op hoeven te treden. Het kan daarom toch zo zijn dat een loonkostenstijging in een individueel begrotingsjaar (in combinatie met de toepassing van de koppeling) moeilijk binnen het uitgavenplafond is in te passen<sup>26</sup>. Het is daarom belangrijk cumulatie van ruilvoetverliezen zoveel mogelijk te voorkomen.

#### *Voorkomen van ruilvoetverliezen in de komende regeerperiode*

De Studiegroep begrotingsruimte verwacht dat door bij de raming van de uitgavenkaders uit te gaan van een wat trendmatiger groei (trendmatiger dan behoedzaam), en daaraan gekoppeld een hogere contractloonstijging, de kans op aanzienlijke ruilvoetverliezen tijdens de kabinetsperiode wordt verkleind. In de huidige berekeningen is uitgegaan van een reële contractloonstijging van 1½ procent per jaar. Voor de huidige regeerperiode was dat ½ procent, exclusief de effecten van het Regeerakkoord. Bovendien is bij de huidige raming van de zorguitgaven, naast een hogere volumegroei, al rekening gehouden met een hogere groei van de loon- en prijsontwikkeling in die sector (zie paragraaf 9.4). De Studiegroep beveelt aan om ook in de volgende kabinetsperiode een uitgavenreserve van 1 miljard euro te handhaven. Daarmee kunnen naast ruilvoetverliezen ook eventueel andere macro-economische tegenvallers worden opgevangen.

Hiermee lijkt binnen de door de SER voorgestane budgettaire systematiek een goed evenwicht tussen flexibiliteit en beheersbaarheid van overheidsuitgaven binnen handbereik te liggen. Het inzetten op een wat trendmatiger economische groei, de daarbij horende hogere contractloonstijging, het anticiperen op een hogere loon- en prijsontwikkeling in de zorgsector en het handhaven van een adequate uitgavenreserve, bieden gezamenlijk voldoende garanties om een eventuele toekomstige cumulatie van ruilvoetverliezen op te kunnen vangen.

---

25 Vergelijk *Miljoenennota 2002*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 000, nr. 1, p. 70.

26 Zie: SER-advies, *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, op.cit., pp. 229 en 230. Om die reden heeft de raad gepleit om voor dit doel een adequate uitgavenreserve aan te houden (ibid, p. 235).

### *Overschakeling naar de prijs van bestedingen als deflator*

De Studiegroep Begrotingsruimte stelt in haar meeste recente rapport ook voor om binnen de systematiek van de reële uitgavenkaders over te schakelen naar de prijs van nationale bestedingen als deflator<sup>27</sup>. De Studiegroep ziet als voornaamste voordeel van deze overschakeling naar de prijs van de nationale bestedingen dat hiermee een grotere bestuurlijke rust verkregen wordt. De Studiegroep betoogt dat niet zozeer het cumulatieve effect van de ruilvoetmutaties maar de volatiliteit van de ruilvoetmutaties reden is om naar een andere deflator te zoeken. Deze volatiliteit vindt zijn oorsprong deels in de relatief grote onvoorspelbaarheid en beweeglijkheid van de import- en exportprijzen welke van invloed zijn op de prijs van het bbp. Door over te stappen op de prijs van de bestedingen als deflator wordt een directe invloed van de importprijzen en de exportprijzen op de ruilvoetmutaties en het uitgavenkader voorkomen en zodoende een grotere bestuurlijke rust gecreëerd, zo stelt de Studiegroep<sup>28</sup>. Daar staat tegenover dat de overheid niet meer meedeelt in externe ruilvoetmutaties. De studiegroep tekent hierbij aan dat door de toepassing van de nieuwe deflator niet zozeer de volatiliteit tussen de begrotingsjaren afneemt, maar dat de schommelingen van de ramingsmomenten binnen een begrotingsjaar wel afnemen.

De SER deelt deze analyse en stelt vast dat vanuit het oogpunt van de bestuurlijke rust het zinvol kan zijn om over te schakelen op de prijs van de bestedingen als deflator.

#### **9.5.4 Premiestelling en vermogensoverschotten**

De vermogensposities van de sociale fondsen maken onderdeel uit van de budgettaire systematiek. Aan de inkomstenkant van de begroting gaat het immers zowel om belasting- als om premie-inkomsten. Er bestaat een directe relatie tussen bijvoorbeeld de premie-inkomsten van de sociale fondsen, de werking van de automatische stabilisatoren en de ontwikkeling van het EMU-saldo. Evenzo is er een rechtstreekse relatie tussen de vermogenspositie van de sociale fondsen en de EMU-schuld. Volgens de EMU-definities tellen de vermogensposities van sociale fondsen mee voor de vaststelling van de EMU-schuld.

De raad heeft in het kader van het budgettaire beleid stilgestaan bij het beleid ten aanzien van de premiestelling voor de sociale verzekeringen en bij

<sup>27</sup> *Stabiel en duurzaam begroten*, op.cit., pp. 64-68.

<sup>28</sup> De keuze voor de prijs van de nationale bestedingen in plaats van de prijs van het bbp als deflator heeft gevolgen in geval van een *blijvende* niet-voorzienende externe ruilvoetverslechtering. In dit geval zal de prijsstijging van de deflator van de nationale bestedingen groter zijn dan de prijsstijging van de deflator van het bbp. De implicatie hiervan is dat de uitgavenkaders dus meer worden verhoogd bij toepassing van de deflator nationale bestedingen dan in het geval van de deflator bbp. Hierdoor zal de collectieve sector dus minder delen in het ruilvoetverlies. Vergelijk: Donders e.a., op.cit., pp. 133 en 134.

de vermogensposities van de sociale fondsen. Na een verkenning van de problematiek bevat deze paragraaf voorstellen voor toekomstig beleid inzake deze onderwerpen.

#### *De problematiek van de premiestelling*

De tarieven voor sociale premies werden tot en met 1999 in principe jaarlijks lastendeckend vastgesteld. Vermogenoverschotten of -tekorten werden in enkele jaren tot een neutraal niveau weggewerkt. Eventuele wijzigingen in de uitkeringslasten en in de grondslagen voor de premies werden daardoor jaarlijks vertaald in de hoogte van de premietarieven. Gegeven deze premietarieven werd via bijstelling van de belastingtarieven vervolgens de gewenste lasten- en koopkrachtontwikkeling nagestreefd.

Na 1999 is premiestelling op lastendeckend als uitgangspunt voor beleid losgelaten. Dit heeft plaatsgemaakt voor het uitgangspunt van relatief constante premietarieven<sup>29</sup>. Achtergrond van deze beleidswijziging is onder meer dat met de invoering van de mee- en tegenvallerformule voor de inkomsten (in 1999) belastingen en premies door het kabinet meer in samenhang worden gezien. Ook aan de uitgavenkant worden de financiën van de sectoren rijk, sociale fondsen en lagere overheden in onderlinge samenhang bekeken. Het budgettaire beleid is met andere woorden meer geënt op het totaal van de collectieve financiën. Afwegingen met betrekking tot dit beleid worden gemaakt tegen de achtergrond van de EMU-doelstellingen en het gewenste integrale lasten- en koopkrachtbeeld.

De wijze waarop premies tot en met 1999 werden vastgesteld deed recht aan het verzekeringskarakter (of equivalentiebeginsel) dat met name aan de werknemersverzekeringen ten grondslag ligt. Het verzekeringskarakter veronderstelt een eenduidige relatie tussen premies (inkomsten) en prestaties (uitgaven), zeker op het niveau van de verzekerdenpopulatie als geheel. Met andere woorden, premies worden op een lastendeckend niveau vastgesteld. Met de invoering van het uitgangspunt van constante premietarieven (in 2000) is het verzekeringskarakter met name bij de werknemersverzekeringen op de achtergrond geraakt.

#### *De problematiek van de vermogensposities*

De hantering van het uitgangspunt van relatief constante premietarieven heeft er met name bij de WW en de WAO toe geleid dat premies structureel ver boven lastendeckend niveau zijn vastgesteld. Hierdoor bestaan er anno 2002 in het Algemeen Werkloosheidsfonds (Awf) en in het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof) grote vermogenoverschotten (zie tabel 9.5)<sup>30</sup>. Bij de

<sup>29</sup> Zie ook: *Stabiel en duurzaam begroten*, op.cit., pp. 74 en 75.

<sup>30</sup> Ook de gunstige conjuncturele ontwikkeling heeft hieraan bijgedragen. Met name het Awf heeft te maken gehad met (conjuncturele) meevallers aan de inkomsten- en aan de uitgavenkant.

volksverzekeringsfondsen (Aow, Anw, Awbz) bestaan dergelijke overschotten anno 2002 niet, ondanks het feit dat ook voor deze verzekeringen het uitgangspunt van relatief constante premietarieven is toegepast. Dit is het gevolg van kabinetsbeleid dat beoogt de overschotten in deze fondsen in 2002 weggewerkt te hebben<sup>31</sup>.

Tabel 9.5 – Vermogenssaldi sociale fondsen (excl. normvermogen) in miljarden euro's

	1998	2002	2006
Aow	½	½	- 3¼
Anw	0	0	1
Awbz	-1½	-1	-7¼
Subtotaal	-1	-¼	-9½
Wao	0	3½	7½
Awf	-1	5	11¼
Zfw	-1	1¼	-2
Subtotaal	-2	10	17¼
Totaal	-3	9¼	7¼

Bron: CPB, Economische Verkenning 2003-2006. Cijfers 1998 op basis van Lisv, VWS, SVB.

Uit de CPB-ramingen komt naar voren dat de vermogenssaldi van de sociale fondsen de komende jaren aanmerkelijk zullen veranderen. Uitgaande van relatief constante premietarieven zullen er bij de volksverzekeringsfondsen voor de Aow en de Awbz aanzienlijke vermogenstekorten gaan ontstaan. Ook bij de Zfw is in 2006 sprake van een tekort. De vermogenoverschotten in de fondsen voor de WW en de WAO zullen in de periode 2002-2006 meer dan verdubbelen en oplopen van 8,5 naar 19¼ miljard euro. Per saldo dalen de totale vermogenssaldi voor de sociale verzekeringen in deze periode van bijna 10 naar bijna 8 miljard euro. Dit is inclusief een rijksbijdrage aan de huidige ZFW van 3½ miljard euro. Het uit premies gefinancierde deel van het vermogenoverschot bedraagt in 2006 derhalve circa 4½ miljard euro.

#### *Uitgangspunten voor beleid*

De SER is van mening dat er een principieel onderscheid bestaat tussen *werknemersverzekeringen* en *volksverzekeringen*. Voor de werknemersverzekeringen hebben werkgevers en werknemers een grote verantwoordelijkheid; bij de vormgeving van deze verzekeringen staat het verzekeringskarakter dan wel

31 Om dit te bereiken heeft het de (Rijks)Bijdrage in de Kosten van Kortingen (BIKK) aan de fondsen voor de Aow, Anw (beide in 2001 en 2002) en AWBZ (in 2001) incidenteel met 3 miljard euro verlaagd. De BIKK is een bijdrage uit de rijksbegroting waarmee de volksverzekeringsfondsen gecompenseerd worden voor de premiederving die resulteerde uit de belastingherziening 2001.

het equivalentiebeginsel centraal. Bij de volksverzekeringen is daarentegen sprake van een grotere overheidsverantwoordelijkheid en speelt het solidariteitsbeginsel een belangrijker rol. In het beleid ten aanzien van de premiestelling voor de sociale verzekeringen en de vermogensposities van de sociale fondsen kan aan dit principiële onderscheid volgens de raad dan ook niet voorbij worden gegaan.

De raad gaat er in de tweede plaats van uit dat de financiering van de WW en de WAO ook in de toekomst structureel plaatsvindt uit *premieheffing over het loon*. Het karakter en het doel van deze verzekeringen verzetten zich in zijn visie tegen een financiering uit andere bronnen. Bij de volksverzekeringen kan een eventuele verbreding en verschuiving van de financieringsgrondslag meer voor de hand liggen<sup>32</sup>. Met betrekking tot de financiering van een nieuwe basisverzekering voor de zorg heeft de raad gepleit voor de invoering van een nominale premie en voor een flankerend fiscaal inkomensbeleid<sup>33</sup>.

In de derde plaats is de raad van mening dat bij het beleid ten aanzien van de premiestelling voor de sociale verzekeringen en voor de vermogensoverschotten in de sociale fondsen in het totale beleid moet worden ingepast. Hij acht het van belang dat afwegingen met betrekking tot dit beleid plaatsvinden tegen de achtergrond van de EMU-doelstellingen en van een verantwoorde lasten- en koopkrachtontwikkeling. Zo'n benadering betekent in de visie van de raad tevens dat de financiële aspecten van belastingen en premies in samenhang worden gezien.

Op basis van de voorgaande uitgangspunten doet de SER hierna een aantal nadere aanbevelingen voor het beleid ten aanzien van de premiestelling voor de sociale verzekeringen en voor de vermogensposities van de sociale fondsen. Ook geeft de raad aan hoe naar zijn mening in de overgangsfase zou moeten worden gehandeld.

#### *Beleidsaanbevelingen met betrekking tot de premiestelling en vermogensposities*

De SER is ten principale van mening dat er in de WW en de WAO sprake dient te zijn van een *structureel lastendekkende premiestelling*<sup>34</sup>. Daarbij horen ook neutrale vermogensposities in de desbetreffende sociale fondsen. Het premiebeleid ten aanzien van deze verzekeringen heeft wel invloed op de

---

32 SER-advies, *Werken aan Zekerheid I*, publicatienr. 97/05 I, Den Haag 1997, p. 289.

33 SER-advies, *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen*, publicatienr. 00/12, Den Haag 2000.

34 Dit standpunt betrof de raad ook in zijn advies *Werken aan Zekerheid I*, op.cit., p. 290. Ook de Studiegroep Begrotingsruimte doet in haar elfde rapport deze aanbeveling, mede in relatie tot de vrije werking van de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant, maar vult deze aanbeveling niet nader in.

lasten- en inkomensontwikkeling, maar moet volgens de raad niet langer actief worden gebruikt als instrument van dit beleid.

De raad adviseert deze systematiek van structureel lastendekkende premies zodanig vorm te geven dat de som van de jaarlijkse exploitatiesaldi van de desbetreffende fondsen over de periode van de conjunctuurcyclus (circa 6 tot 8 jaar) *grosso modo* nul is; de overschotten en tekorten vallen gedurende de conjunctuurcyclus dan tegen elkaar weg<sup>35</sup>. Dit impliceert dat er in afzonderlijke jaren sprake kan zijn van mee- of tegenvallers aan de inkomsten- en aan de uitgavenkant zonder dat dit direct aanleiding hoeft te zijn tot grote aanpassingen van de premiehoogte.

Dit kan wel aan de orde zijn als economische vooruitzichten op langere termijn drastisch veranderen. Bij een dergelijke ontwikkeling is een aanpassing van de premies wel opportuun. Om te bepalen op welk moment aanpassing van de structureel lastendekkende premie aan de orde is, kan een bandbreedte worden geformuleerd ten aanzien van de economische groei of ten aanzien van mee- of tegenvallers aan de inkomsten- en aan de uitgavenkant.

#### *Afbouw van de vermogensoverschotten in de overgangssituatie*

De SER is zich ervan bewust dat de overgang naar structureel lastendekkende premies en neutrale vermogensposities voor de WW en de WAO op korte termijn problematisch is. Deze overgang zou een aanmerkelijke daling van de premies WW en WAO alsook het afbouwen van de vermogensoverschotten in de desbetreffende fondsen betekenen. Tabel 9.6 laat het effect zien van premiemutaties bij de WAO, WW en ZFW op de microlastenontwikkeling voor werkgevers en werknemers. Daaruit blijkt dat de overgang naar structureel lastendekkende premies bij de werknemersverzekeringen voor werkgevers gepaard gaan met een structurele lastenverlichting van driekwart miljard euro; voor werknemers heeft dit per saldo geen effecten. De overgang naar neutrale vermogensposities (in een periode van 4 jaar) zou – ceteris paribus – een jaarlijkse lastenverlaging betekenen van tweeëneenkwart miljard euro, waarvan driekwart miljard voor werknemers en anderhalf miljard voor werkgevers.

Tot op heden heeft het kabinet de overgang naar structureel lastendekkende premies en neutrale vermogensposities niet verenigbaar geacht met de doelstellingen ten aanzien van het EMU-saldo en de EMU-schuld en met de gewenste koopkracht- en lastenontwikkeling. Verder is van belang dat de premies en de vermogensposities van de fondsen sterk zullen worden beïnvloed

35 Er zijn vele methodieken om deze wijze van tot een trendmatige constante premiestelling te komen. Een praktische en transparante invulling zou kunnen zijn de premiestelling te baseren op een voortschrijdend gemiddelde, waarbij de lengte van de periode (het aantal jaren dat wordt meegenomen) wordt bepaald door de gemiddelde duur van een volledige conjunctuurcyclus.

Tabel 9.6 – Effecten van premie mutaties bij de Wao, WW en Zfw op de premies en de microlastenontwikkeling (MLO) voor werkgevers (wg) en werknemers (wn)

	premiepercentage		MLO (€)		Totaal (€)
	wn	wg	wn	wg	
Wegnemen exploitatieoverschot					
Awf	-1,20	-0,85	-½	-½	-1
Wao	-	-0,45	-	-¾	-¾
Zfw	0,30	0,30	½	½	1
Totaal	-	-	0	-¾	-¾
Afbouw vermogenoverschotten (4 jr.)					
Awf	-1,20	-0,90	-½	-½	-1
Wao		-0,45	-	-¾	-¾
Zfw	-0,15	-0,15	-¼	-¼	-½
Totaal			-¾	-1½	-2¼

Bron: CPB, Economische Verkenning 2003-2006.

door stelselwijzigingen ten aanzien van de ziektekostenverzekeringen en mogelijkere wijs ten aanzien van de WAO.

De SER is er voorstander van bij een standpuntbepaling over de wijze waarop de afbouw van de vermogenoverschotten het best kan worden vormgegeven, de bevindingen te betrekken van de ambtelijke werkgroep (Werkgroep-Gerritse), die binnenkort over deze problematiek zal rapporteren.

# Deel E: Sociaal-economische beleidsagenda voor de komende kabinetsperiode

## Inhoudsopgave

<b>10.</b>	<b>SER-aanbevelingen voor de komende kabinetsperiode</b>	<b>233</b>
10.1	Context van de SER-advisering	233
10.2	Aanbevelingen bij het thema <i>Werk en inkomen</i>	235
10.2.1	Een activerend arbeidsmarktbeleid	235
10.2.2	Een coherente aanpak van de armoedeval	241
10.3	Aanbevelingen bij het thema <i>Naar een hogere productiviteitsgroei</i>	244
10.3.1	Productiviteitsagenda	244
10.3.2	Productiviteitsverhoging door een beter innovatieklimaat	245
10.3.3	Productiviteitsverhoging door een betere fysieke infrastructuur	249
10.3.4	Structuurversterking en de kwaliteit van de overheid	250
10.4	SER-aanbevelingen bij het thema <i>Budgettair beleid</i>	251
10.5	SER-advisering in vervolg op de beleidsagenda 2000	255
10.5.1	Inspelen op veranderingen op de arbeidsmarkt	255
10.5.2	Beheersbaar maken van de WAO-problematiek	256
10.5.3	Versterking van de rol en positie van onderwijs, scholing en onderzoek	257
10.5.4	Verbetering van het woon-, werk- en leefklimaat in de steden	258
10.5.5	Zorgvuldige afwegingen bij het toekomstige ruimtegebruik	259
10.5.6	Een substantiële reductie van de materiaal- en energie-intensiteit	260
10.5.7	Modernisering van het stelsel van de gezondheidszorg	261
10.5.8	De beleidsagenda 2000 en de komende kabinetsperiode	262





# 10. SER-aanbevelingen voor de komende kabinetsperiode

## 10.1 Context van de SER-advisering

### *Uitgangspunten*

Met zijn tweejaarlijkse middellangetermijnadviezen (mlt-adviezen) beoogt de SER een bijdrage te leveren aan de voorbereiding en formulering van het te voeren sociaal-economisch beleid in Nederland. Het brede welvaartsbegrip is richtinggevend voor de beleidsaanbevelingen van de raad. Maatschappelijke welvaart impliceert niet alleen de materiële vooruitgang (welstand en productiviteitsgroei), maar ook aspecten van sociale vooruitgang (welzijn en sociale cohesie) en een goede kwaliteit van de leefomgeving (ruimtelijke en milieukwaliteit). Door evenwicht en samenhang te brengen en te houden tussen materiële welvaartsontwikkeling (*profit*), sociale vooruitgang (*people*) en de ecologische dimensie (*planet*), waarbij aan toekomstige generaties én aan mensen buiten onze landsgrenzen voldoende mogelijkheden worden geboden om ook welvaart te realiseren, opent deze benadering de weg naar duurzame ontwikkeling<sup>1</sup>.

De sociaal-economische doelstellingen – duurzame economisch groei, een hoge arbeidsparticipatie en een redelijke inkomensverdeling – vormen een praktische invulling van het brede welvaartsbegrip.

In het vorige mlt-advies 2000-2004 constateerde de SER dat een flink aantal grote economische problemen tot hanteerbare proporties was teruggebracht en dat de materiële welvaartsontwikkeling in de voorafgaande jaren bevredigend was geweest; op sociaal en ecologisch terrein meende de raad echter dat nog flinke inspanningen zouden moeten worden verricht<sup>2</sup>. Er is, zo stelde de raad, een accentverschuiving in het sociaal-economisch beleid nodig, waardoor de kwaliteit van de samenleving voorop komt te staan; in het overheidsbeleid moet de nadruk sterker komen te liggen op voorzorg (preventief beleid) dan op nazorg (curatief beleid). Aangezien kennis een drijvende kracht is achter de overgang van een industriële naar een kenniseconomie is het tevens noodzakelijk in het beleid te onderkennen dat vernieuwing van producten en productieprocessen steeds sterker de motor is van economische groei (van een *factor driven* naar een *innovation driven* economische groei).

---

1 Zie ook: SER-advies *Nationale Strategie voor Duurzame Ontwikkeling*, Den Haag 2002.

2 SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, op.cit.

### *Ontwikkelingen in de beleidsomgeving*

In het voorliggende mlt-advies 2002-2006 moet de raad vaststellen dat zich in 2001 wereldwijd een economische terugval heeft voltrokken, die Nederland relatief zwaar heeft getroffen. Vooralsnog vindt het economische herstel maar mondjesmaat plaats. Het is tegelijkertijd zorgelijk dat de prijsconcurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven – en daarmee ook de bedrijfswinsten en de bedrijfsinvesteringen – de afgelopen vijf jaar per saldo structureel is verslechterd. Deze verslechtering van de prijsconcurrentiepositie hangt samen met de loonkostenontwikkeling en met de achterblijvende arbeidsproductiviteitsgroei. Voor het eerst sinds lange tijd zal als gevolg hiervan de werkloosheid weer gaan oplopen, terwijl het aantal inactieven nog steeds omvangrijk is. Volgens CPB-ramingen behoort een economisch groeicijfer voor de periode 2003-2006 van gemiddeld 2,5 procent per jaar tot de mogelijkheden<sup>3</sup>. Voorwaarde daarbij is wel dat de arbeidsparticipatie verder zal blijven toenemen en dat de groei van de arbeidsproductiviteit op een structureel hoger niveau komt te liggen.

Dit advies richt zich op de middellange termijn vanuit het besef dat zich enkele (min of meer autonome) ontwikkelingen voordoen, die in de beleidsvoorbereiding moeten worden betrokken. Dit geldt nadrukkelijk voor het proces van vergrijzing, dat al enige jaren expliciet een belangrijke rol speelt in de vormgeving van het budgettaire beleid. Naast een vermindering van de staatsschuld, zijn een verdere verhoging van de arbeidsparticipatie en de productiviteitsgroei alsook aanpassingen in de stelsels van sociale bescherming en ziektekosten centrale aangrijpingspunten om de sociaal-economische gevolgen van vergrijzing op een adequate wijze op te vangen.

Een tweede invloedrijke ontwikkeling die de SER hier wil noemen, is de internationalisering van de beleidsomgeving. Dit geldt uiteraard in het bijzonder voor de ontwikkelingen in de Europese Unie: de voortschrijdende integratie van de Europese economieën in het kader van de Economische Monetaire Unie (EMU) alsook de toenemende rol van de sociaal-economische beleidscoördinatie in het kader van de Europese Unie. Bij deze beleidscoördinatie dient het evenwicht te worden bewaard tussen enerzijds het behoud van voordelen van nationale beleidsvrijheid (beleidsconcurrentie) en anderzijds het rekening houden met de mogelijkheden en verplichtingen die voortvloeien uit de deelname aan de EMU.

De internationalisering heeft echter ook een sterk mondiaal karakter. De raad beschouwt de voortschrijdende internationalisering van economische verhoudingen als een belangrijke voorwaarde om wereldwijd maatschappe-

---

3 CPB, *Economische Verkenning 2002-2006*, Den Haag 2001.

lijke welvaart te bevorderen<sup>4</sup>. Met het oog op de positie van (de grote groep armen in) ontwikkelingslanden en het streven naar duurzame ontwikkeling ziet de SER de integratie van de minder en minst ontwikkelde landen in de wereldeconomie als een belangrijke uitdaging voor de komende jaren. De raad pleit daarom voor een versterking van de internationale economische rechtsorde en een grotere beleidscoherentie van de multilaterale instellingen.

Daarnaast is de Raad van mening dat de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking aan kracht kan winnen door, vanuit de beleidslijnen van de nota *Ondernemen tegen armoede*<sup>5</sup>, dit een publiek-privaat-partnership te laten zijn van overheid, bedrijfsleven en NGO's, in plaats van de huidige overwegend publieke aanpak<sup>6</sup>.

#### *Leeswijzer*

Tegen de achtergrond van de geschetste beleidsomgeving heeft dit afsluitende hoofdstuk grotendeels een samenvattend karakter; het brengt de belangrijkste SER-aanbevelingen aan het komende kabinet bijeen. De opbouw is als volgt. Allereerst vatten de paragrafen 10.2 tot en met 10.4 de aanbevelingen uit dit advies samen. Achtereenvolgens passeren de drie adviesthema's de revue: werk en inkomen (par. 10.2), een hogere productiviteitsgroei (par. 10.3) en het budgettair beleid (par. 10.4). Vervolgens vormt de sociaal-economische beleidsagenda uit het vorige mlt-advies 2000-2004 de kapstok om recente SER-opvattingen over een aantal belangrijke sociaal-economische onderwerpen te presenteren, die in het voorliggende mlt-advies slechts zijdelings of in het geheel niet aan de orde zijn geweest (par. 10.5); de aanbevelingen die hieruit voortvloeien zijn grotendeels nog actueel; ook zij vormen derhalve bouwstenen voor het beleid in de komende kabinetsperiode.

## **10.2 Aanbevelingen bij het thema Werk en inkomen**

De aanbevelingen bij het thema werk en inkomen grijpen terug op het activerend arbeidsmarktbeleid (hoofdstuk 3) en het beleid gericht op een vermindering van de armoedeval (hoofdstuk 4).

### **10.2.1 Een activerend arbeidsmarktbeleid**

#### *Verantwoorde loonkostenontwikkeling*

Uit de CPB-ramingen voor de periode 2003-2006 komt naar voren dat bij ongewijzigd beleid de winstmarges van bedrijven gemiddeld iets kunnen verbe-

4 Zie briefadvies *Globalisering* van de SER-Commissie ISEA aan minister-president Kok, Den Haag, 18 oktober 2000.

5 Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 467 nr.1, 1 november 2000.

6 Zie ook: SER-advies *De particuliere sector in internationale samenwerking*, publicatienr. 97/12, Den Haag 1997.

teren, waardoor de arbeidsinkomensquote licht daalt. De reële arbeidskosten per eenheid product nemen desalniettemin toe, terwijl in concurrerende landen, zo veronderstelt het CPB, een lichte daling van de arbeidskosten plaatsvindt. De internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven zal daarmee verder eroderen. De per saldo structurele verslechtering van de winstgevendheid van de afgelopen vijf jaar wordt derhalve niet ongedaan gemaakt. Voor het eerst sinds jaren gaat daardoor de werkloosheid weer oplopen.

Om deze werkloosheidstoename zoveel mogelijk te voorkomen én om de weg terug te vinden naar duurzame economische groei is een samenhangend beleidspakket van overheid en sociale partners noodzakelijk. Onmisbare elementen hiervan zijn de totstandkoming van een verantwoorde loonkostenontwikkeling en structuurversterkende lastenverlichting, die tevens onderdeel zijn van een bredere kwaliteitsstrategie gericht op activering van het arbeidsaanbod en productiviteitsgroei. Zonder betekenend herstel van de nettowinstgevendheid van ondernemingen en hun concurrentiepositie op korte termijn zou 'evenwichtsherstel' op de arbeidsmarkt anders via de verkeerde weg van oplopende inactiviteit worden bereikt.

Door de grote verscheidenheid in sectorale ontwikkelingen in de economie en de voortdurende kraptes in bepaalde beroepsgroepen is het volgens de SER meer dan ooit noodzakelijk dat een verantwoorde loonkostenontwikkeling op macroniveau rekening houdt met de feitelijke verhoudingen op microniveau. De Stichting van de Arbeid heeft hiertoe aanbevelingen gedaan<sup>7</sup>.

#### *Vergroting van het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt*

Enkele veranderingen in het beleid moeten het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt verder vergroten. In de eerste plaats meent de SER dat een *modernisering van het reïntegratiebeleid* (hoofdstuk 3) in combinatie met een *coherente aanpak van de armoedeval* (hoofdstuk 4) de arbeidsmarkt aan de onderkant beter kan laten functioneren. De raad komt hier verderop in deze subparagraaf op terug. Daarnaast ziet de raad de volgende aangrijpingspunten voor beleid:

---

7 Zie: Stichting van de Arbeid, *Er is meer nodig*, Aanbevelingen voor het arbeidsvoorwaardenoverleg 2001, publicatienr. 01/01, Den Haag 2001; ook: Verklaring van de Stichting van de Arbeid ten behoeve van het arbeidsvoorwaardenoverleg 2000/2001, publicatienr. 6/99, Den Haag 1999.

- Een adequate uitvoering van het *doelgroepenbeleid* gericht op participatiebevordering van vrouwen<sup>8</sup>, etnische minderheden<sup>9</sup> en oudere werknemers<sup>10</sup> (zie hierna) om een extra groei van het arbeidsaanbod te genereren. De SER constateert dat de arbeidsdeelname van categorieën met een zwakke arbeidsmarktpositie de afgelopen jaren weliswaar sterk is toegenomen, maar nog steeds voor verbetering vatbaar is. Door een modernisering van het reïntegratiebeleid (zie hierna) in samenhang met een gericht doelgroepenbeleid kan de reïntegratie van kansarme categorieën nog sterk worden verbeterd.
- Ook zullen er extra inspanningen moeten worden verricht voor betere *inpassing van arbeidsgehandicapten* in het arbeidsproces<sup>11</sup>. Alleen dan is een effectieve terugdringing van inactiviteit van mensen met een medische arbeidsbeperking mogelijk.
- De bevordering van de *arbeidsdeelname van ouderen* vraagt specifieke aandacht, vooral nu steeds meer omvangrijke naoorlogse geboortecohorten de vijftigjarengrens passeren.
  - Zeer grote betekenis hecht de raad aan een hogere arbeidsparticipatie van oudere werknemers dan thans het geval is<sup>12</sup>. Dit vereist onder meer dat de inzetbaarheid en flexibiliteit van werknemers ook op middelbare leeftijd op peil blijven. Het door de raad voorgestane leeftijdsbewust personeelsbeleid heeft als doel werknemers ook op hogere leeftijd gemotiveerd, inzetbaar en flexibel te houden. Het leeftijdsbewust personeelsbeleid moet nog beter in de praktijk worden verankerd.
  - Een hogere arbeidsparticipatie van oudere werknemers vereist ook een adequate incentivestructuur. Positief is in dit verband dat in toenemende mate in CAO's VUT-regelingen worden vervangen door flexpensioenregelingen (regelingen die geïntegreerd zijn met het aanvullende ouderdomspensioen) en prepensioenregelingen<sup>13</sup>. Daarnaast zijn recent diverse nieuwe maatregelen geïntroduceerd die een hogere arbeidsparticipatie van oudere werknemers stimuleren<sup>14</sup>. Voor de werving van oudere werknemers is een negatief aspect dat door het leeftijdsspecifieke karakter van arbeidsuitval door ziekte en arbeidsongeschiktheid

8 Voor de SER-opvattingen over de participatiebevordering van vrouwen: SER-advies *Meerjarennota Emancipatiebeleid*, publicatienr. 00/09, Den Haag 2000.

9 Voor de SER-opvattingen over de participatiebevordering van etnische minderheden: SER-advies, *Kansen geven, kansen nemen; bevordering arbeidsdeelname etnische minderheden*, publicatienr. 00/03, Den Haag 2000.

10 Voor de SER-opvattingen over de participatiebevordering van oudere werknemers: SER-advies *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*, publicatienr. 99/18, Den Haag 1999.

11 Zie: SER-advies *Werken aan arbeidsgeschiktheid*, publicatienr. 02/05, Den Haag 2002.

12 Zie: SER-advies *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*, op.cit.

13 Afspraken over deze omzetting gelden inmiddels voor ruim 70 procent van de werknemers die onder een CAO vallen.

14 Zie voor een beschrijving hiervan: *Sociale Nota 2002*, pp. 37 en 38.

- deze categorie werknemers via de PEMBA en WULBZ relatief duur is<sup>15</sup>.
- De SER staat in beginsel positief tegenover de denklijn van de RWI, die nieuwe werklozen van 57,5 jaar en ouder na instroom in een uitkeringsregeling niet onmiddellijk wil ontheffen van de sollicitatieplicht<sup>16</sup>. Voorwaarde is wel dat uit het onderzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt dat er voor deze categorie sprake is van verbeterde arbeidsmarktkansen en dat het kabinet sluitende afspraken maakt over ondersteunende dienstverlening.
  - Door serieus inhoud te geven aan een *levensloopbewust beleid* kunnen werk, zorg en scholing beter worden gecombineerd. Naar verwachting kan bij een goede vormgeving en uitvoering van dit beleid de inzetbaarheid van de (potentiële) beroepsbevolking flink worden verbeterd, zodat een (extra) participatiewinst – vooral van vrouwen en 55-plussers – valt te bereiken en de productiviteit per werkende kan verbeteren<sup>17</sup>. Ook het SER-advies over ‘een leven lang leren voor en door (potentieel) werkenden’, dat de raad in de loop van dit jaar zal uitbrengen, levert bouwstenen voor een verbeterde inzetbaarheid van de (potentiële) beroepsbevolking.

Ook de eerstkomende jaren zullen er specifieke arbeidsmarktknelpunten blijven bestaan, zo kan onder meer op basis van ROA-ramingen worden geconstateerd<sup>18</sup>. Een deel van die knelpunten kan op termijn wellicht enigszins via het onderwijssysteem worden opgelost, bijvoorbeeld door specifieke opleidingen (verpleegkundigen, leraren, technici) financieel aantrekkelijker te maken via lagere collegegelden, meer beleidsruimte aan scholen en optimalisatie van de professionaliteit van onderwijspersoneel<sup>19</sup>. Verder is er de mogelijkheid om langs de weg van een grotere internationale arbeidsmobiliteit onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt te redresseren. Zo kan het voor de ontwikkeling van de kenniseconomie noodzakelijk zijn werknemers van buiten de EU te werven. Hiervoor zijn snellere en duidelijkere procedures

---

15 Zo constateert de kabinetsverkenning *Belastingen en premies* uit 2001 (p. 16) dat de toegenomen financiële consequenties van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid de (verwachte) loonkosten per feitelijk gewerkt uur van ouderen voor de werkgevers verhogen. Zie in dit verband ook het Wetsvoorstel Werkgeversbijdrage Werkloosheidslasten, dat inhoudt dat werkgevers hogere premies betalen als een oudere werknemer ontslagen wordt, ook al gebeurt dit om strikt economische redenen.

16 Zie: RWI, *Beleidskader Werk en Inkomen 2002*, Den Haag 2002.

17 De SER zal afzonderlijk over dit onderwerp adviseren. Zie ook: CSED-rapport, *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*, SER, Den Haag 2001.

18 ROA, *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2006*, ROA-R-2001/8, Maastricht november 2001; Zie ook: F. Cörvers, e.a., Knelpunten blijven, ondanks daling groei, *ESB*, 14 december 2001, pp. 966-968.

19 Zie: *Agenda 2006: inzet sociale partners onderwijs*.

nodig<sup>20</sup>. Tot slot vraagt de SER aandacht voor een goed landelijk dekkend arbeidsmarktinformatiesysteem. Zo'n samenhangend systeem is een onmisbaar instrument om inzicht te verkrijgen in de ontwikkelingen op regionale arbeidsmarkten.

#### *Modernisering van het reïntegratiebeleid*

De SER vindt dat het reïntegratiebeleid moet worden gemoderniseerd. Het huidige beleid:

- is nog te veel gebaseerd op de ongunstige arbeidsmarktsituatie van het midden van de jaren negentig;
- houdt onvoldoende rekening met de recente institutionele veranderingen: meer aandacht voor (re)activering, concurrentie en marktwerking in de uitvoering en samenwerking tussen de UWV, gemeenten en de Centra voor Werk en Inkomen;
- maakt gebruik van reïntegratie-instrumenten die niet goed inspelen op toekomstige arbeidsmarktbehoeften.

Het uitgangspunt van de SER is – onverlet de eigen verantwoordelijkheid van de werkzoekende – te komen tot een betere en intensievere begeleiding van werkzoekenden (maatwerk) en een sluitende keten met als elementen arbeidstoeleiding, scholing (mede met gebruikmaking van duale trajecten waarin scholing, werk en praktijkervaring gecombineerd worden) en activering. Daarbij past ook een adequate uitvoering van het controle- en sanctiebeleid in het kader van de sociale zekerheid. Onvoldoende controle op de rechtmatigheid van uitkeringen doet afbreuk aan het draagvlak voor het Nederlandse socialezekerheidsstelsel. Aangezien de raad tevens het uitgangspunt huldigt dat werk moet lonen, hoort bij een gemoderniseerd reïntegratiebeleid logischerwijs ook een coherente aanpak van de werkloosheids- en armoedeval.

De modernisering die de SER voorstaat, beoogt meer accent te leggen op tijdelijke in plaats van permanente inkomensondersteuning. Reïntegratie en doorstroming komen in de nieuwe aanpak veel sterker dan nu centraal te staan door de nadruk te leggen op het opdoen van werkervaring en scholing. De gemeente of het UWV beziet de betrokken werkzoekende niet meer primair als een uitkeringsontvanger, maar als een werkzoekende cliënt, die er niet in slaagt via de gangbare kanalen een 'normale' baan te vinden. De gemeente of het UWV plaatst deze cliënt in een reïntegratietraject op basis van

---

20 SER-advies, *EU en Vergrijzing*, publicatienr 02/02, Den Haag 2002, p. 79. Het kabinet heeft in dit verband aangegeven het advies van de Interdepartementale Werkgroep Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV), die voorstelt de toelatingsprocedure voor de zogeheten kenniswerkers te stroomlijnen, te vereenvoudigen en te versnellen, nader uit te werken. Zie: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Kabinet wil toelatingsprocedure voor kenniswerkers versnellen*, persbericht, 1 mei 2002.



het contract dat zij gesloten heeft met het reïntegratiebedrijf. Dit bedrijf draagt vervolgens zorg voor de bemiddeling naar werk, gebruikmakend van de beschikbare instrumenten waaronder duale trajecten, loonkostensubsidies en afdrachtverminderingen.

De raad vindt dat vooral duale trajecten een belangrijke plaats in het gemoderniseerde reïntegratiebeleid moeten krijgen. Met deze trajecten wordt geïnvesteerd in *human capital* van personen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie. De raad stelt daarbij voor dat het niet-productieve deel van de werktijd van de deelnemer aan de werkgever wordt vergoed via een loonkostensubsidie. Het duale traject is een overkoepelend begrip dat specifieke invulling behoeft; maatwerk is de leidraad bij de vormgeving. De verhouding tussen werken en leren kan zowel in de startpositie als gedurende het traject per individu variëren. In beginsel moet worden gestreefd naar het verwerven van een startkwalificatie.

Naast duale trajecten is ook de inzet van (tijdelijke) afdrachtverminderingen, zoals de SPAK<sup>21</sup>, een belangrijk ondersteunend instrumentarium voor de reïntegratie van werkzoekenden. De raad vindt dat de SPAK dynamischer zou moeten worden vormgegeven. Hij stelt voor de tijdsduur van de SPAK-toekenning te beperken tot vier jaar per werknemer. Dit doet recht aan de basisgedachte dat de werknemer na verloop van tijd zijn productiviteit zodanig weet te verhogen, dat hij in staat is om zonder afdrachtvermindering duurzaam op de reguliere arbeidsmarkt te participeren.

Als een werkzoekende het reïntegratietraject doorlopen heeft en (nog) niet aan een betaalde baan geholpen kan worden, is de reïntegratie een verantwoordelijkheid voor de gemeente. De gemeente bepaalt zelf welk instrument wordt ingezet voor de reïntegratie van deze werkzoekende. Gesubsidieerde arbeidsplaatsen speelden hierbij tot nog toe een belangrijke rol. De SER beveelt aan de huidige aanpak met gesubsidieerde arbeid, met name de I/D en WIW-banen, te vervangen door een nieuwe, op daadwerkelijke reïntegratie gerichte systematiek. Voor die functies die duidelijk voorzien in een maatschappelijke behoefte dient het reguliere karakter te worden versterkt. Via democratische besluitvorming wordt bepaald welke en hoeveel functies uiteindelijk voor regularisering in aanmerking komen. Aan gemeenten staat in het kader van het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid een scala van instrumenten ter beschikking, waarbij de noodzakelijk geachte persoonsgerichte werkwijze vorm kan krijgen via de introductie van *case management*. Daarbij moet het in laatste instantie mogelijk zijn dat gemeenten deze geregulariseerde arbeidsplaatsen kunnen reserveren (en oormerken) voor langdurig werklozen die hulp nodig hebben met een beschermde herstart op de arbeids-

---

21 Afdrachtvermindering lage lonen; fiscale tegemoetkoming aan werkgevers voor alle arbeidskrachten tot 115 procent van het wettelijk minimumloon bij een 36-urige werkweek.

markt. Deze functies kunnen echter ook breder voor de arbeidsmarkt worden opengesteld.

## 10.2.2 Een coherente aanpak van de armoedeval

Het reïntegratiebeleid vindt voor een belangrijk deel plaats op lokaal niveau. Gemeenten hebben hier samen met andere instanties een uitvoerende rol te vervullen. De bijzondere verantwoordelijkheid van gemeenten krijgt onder meer gestalte in het feit dat zij ook een taak hebben op het terrein van de inkomensondersteuning. Dat geldt in het bijzonder voor de uitvoering van de Algemene Bijstandswet (Abw) als sociaal vangnet. Daarnaast hebben gemeenten de bevoegdheid om een eigen armoedebelief te voeren, bijvoorbeeld door kwijtschelding van lokale belastingen, verlening van bijzondere bijstand en dergelijke. Het inkomensbeleid op gemeentelijk niveau loopt thans erg uiteen en is weinig transparant. Dit wordt veroorzaakt door de per gemeente verschillende mix van specifieke en categoriale inkomensondersteunende regelingen. Ook is niet inzichtelijk welke resultaten worden behaald met het gemeentelijke armoedebelief.

### *Heldere verantwoordelijkheidsverdeling rijk en lokale overheden*

Tegen deze achtergrond is in de huidige situatie een gerichte aanpak van de armoedeval, waarbij recht wordt gedaan aan zowel de doelstelling van activering van niet-werkenden als aan de vaak terechte vraag naar specifieke inkomensondersteuning, erg moeilijk. De SER concludeert hieruit dat zo'n gerichte aanpak alleen kans van slagen heeft als er transparantie in het inkomensondersteunend beleid bestaat; een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen de rijksoverheid en de lokale overheden is hiervoor een randvoorwaarde.

Naar de mening van de SER is de rijksoverheid verantwoordelijk voor het algemene arbeidsmarktbeleid en het generieke inkomensbeleid; hieronder vallen onder meer generieke inkomensondersteunende regelingen zoals de huursubsidie. Gemeenten hebben terecht eigen autonome bevoegdheden zowel op het terrein van de reïntegratie van werkzoekenden als op het terrein van de zorg voor een adequate inkomensondersteuning voor kwetsbare individuen. Die beleidsautonomie moet volgens de SER wel in een stevige bestuurlijke en financiële omgeving zijn ingekaderd. Gemeenten dienen een aanmerkelijk groter financieel belang te krijgen bij het terugdringen van uitkeringsafhankelijkheid en bij een doeltreffende, op regulier werk gerichte, inzet van ondersteuningsmogelijkheden: lusten en lasten dienen te worden geïnternaliseerd op gemeentelijk niveau. Een correcte vertaling hiervan in een objectief verdeelmodel met een grotere prestatieafhankelijkheid van het gemeentelijke bijstandsbudget ondervangt volgens de SER het risico van afwenteling op de algemene middelen.

Binnen het genoemde kader geven gemeenten invulling aan hun verantwoordelijkheden en dragen zij zorg voor individueel maatwerk ten aanzien van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Een dergelijke persoonlijke benadering kan door middel van *case management* breder gestalte worden gegeven. Een adequate uitvoering van het gemeentelijk beleid zal ertoe leiden dat er meer selectiviteit wordt betracht bij het toekennen van inkomensondersteunende voorzieningen. Dit dient samen te gaan met een adequaat sanctiebeleid en een kritisch ontheffingenbeleid. Op deze wijze kunnen gemeenten een belangrijke bijdrage leveren aan het meer lonend maken van betaalde arbeid.

Individueel inkomensondersteunend beleid op gemeentelijk niveau moet een vangnetkarakter hebben. Volgens de SER ligt hier een directe koppeling met het bijstandsbeleid voor de hand. Transparantie van het gemeentelijke inkomensbeleid is noodzakelijk om cumulatie van regelingen, die terugdringing van de armoedeval ernstig belemmeren, te kunnen voorkomen. Een voorbeeld is de toepassing van anticumulatiebepalingen. In de geschetste visie op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en gemeenten, past niet langer het bestaan van categoriaal gemeentelijk inkomensbeleid.

Daar waar inkomensondersteuning maatschappelijk wenselijk is, heeft toepassing van het fiscale instrumentarium de voorkeur van de SER. Dit betekent bijvoorbeeld dat een regeling als de huursubsidie geleidelijk zou moeten worden afgebouwd en worden omgezet in een inkomensafhankelijke heffingskorting, die deel uitmaakt van het fiscale systeem. Bij deze aanpak leidt inkomensherverdeling niet tot marktverstoringen (de afnemer betaalt de echte prijzen). Een ander voordeel is dat dit type heffingskorting op een specifieke doelgroep kan worden toegesneden en daardoor relatief goedkoop is. Een randvoorwaarde voor de geschetste systeemverandering is dat er geen woud van heffingskortingen ontstaat waardoor de transparantie en doelmatigheid wederom zou worden belemmerd; er dient optimaal gebruik te worden gemaakt van de mogelijkheden om regelingen te bundelen. De SER merkt hierbij op dat naarmate het komende kabinet een meer integrale benadering kiest, een kleiner aantal specifieke heffingskortingen nodig is om de inkomenseffecten beter te beheersen.

Deze principiële wijziging in het denken over en het vormgeven van een ander inkomensbeleid vergt een gedegen en zorgvuldige, meerjarige aanpak.

#### *Twee opvattingen over de integrale aanpak van de armoedeval*

Over de uitwerking van deze integrale aanpak van de armoedeval wordt in de SER verschillend geoordeeld. De raad is echter unaniem van mening dat een krachtige omslag in het beleid rond 2005 moet hebben plaatsgevonden.

Een **deel van de raad**<sup>22</sup> ziet vooral mogelijkheden voor een gefaseerde aanpak van de armoedeval in combinatie met compensatiemaatregelen. Aan de hand van een kritische analyse gericht op doelmatigheid en doeltreffendheid van inkomensafhankelijke regelingen kan aangegeven worden welke (rijks- en gemeentelijke regelingen) nog wenselijk zijn. De te handhaven regelingen moeten worden gebundeld en omgezet in fiscale (inkomensafhankelijke) heffingskortingen. Het fiscale stelsel is volgens dit deel van de raad de aangewezen weg voor compensatie. Daartoe kunnen bestaande heffingskortingen worden benut of nieuwe heffingskortingen worden ingevoerd. In deze context wil dit deel de toepassing van een inkomensafhankelijke arbeidskorting aanbevelen. De vormgeving van deze inkomensafhankelijke arbeidskorting (bovenop of deels in plaats van de al bestaande arbeidskorting) moet binnen het bredere kader van inkomensmaatregelen in de periode tot 2006 zodanig worden uitgewerkt, dat sprake is van een evenwichtige inkomensontwikkeling over de hele linie.

De meerjarige integrale aanpak van de armoedeval moet zodanig worden vormgegeven dat de minima er niet in koopkracht op achteruit gaan. In het verlengde hiervan en in het licht van het verwachte koopkrachtbeeld in de komende kabinetsperiode wil dit deel een koopkrachtverbetering in het bruto-nettotraject realiseren voor de (langdurige) minima. De aanpak van de armoedeval moet bovendien op korte termijn waarborgen dat aanvaarding van werk in ieder geval tot een inkomensverbetering leidt.

Een **ander deel van de raad**<sup>23</sup> is er geen voorstander van dat in het kader van een integrale aanpak van de armoedeval tegenover afbouw en fiscale bundeling van inkomensafhankelijke regelingen weer nieuwe additionele regelingen worden ingevoerd zoals inkomensafhankelijke heffingskortingen en een inkomensafhankelijke arbeidskorting. Dat verruimt het ene marginale-drukprobleem voor het andere. Dit deel van de raad is vanuit de optiek van bevordering van productiviteitsgroei voorstander van verlaging van marginale tarieven, ook voor midden en hogere inkomens. Een daadwerkelijke bestrijding van de armoede- en werkloosheidsval die verder komt dan cosmetica houdt voor dit deel van de raad het volgende in.

In de *eerste plaats* moeten categoriale regelingen op gemeentelijk niveau worden afgeschaft.

In de *tweede plaats* behoren marginale drukeffecten van de bestaande inkomensafhankelijke regelingen op rijksniveau stapsgewijs te worden vermin-

22 Bestaande uit werknemersleden en de kroonleden mevrouw prof.mr. I.P. Asscher-Vonk, prof.dr. A.F.P. Bakker, mevrouw prof.dr. J.M. Cramer, dr. F.J. Don, drs. J.F. van Duyne, prof.dr. K.P. Goudswaard, prof.dr. V. Halberstadt, prof.dr. A.H.J. Kolnaar, R.L.O. Linschoten, dr. H.H.F. Wijffels en dr. M.L. Wilke.

23 Bestaande uit de ondernemersleden.

derd. In dat kader komt een fiscaal vormgegeven bundeling van de nog resterende rijksregelingen in de rede, daar dit dan gepaard kan gaan met een kritische doorlichting van de doelgroepen en eliminatie van onbedoelde gecumuleerde inkomenseffecten.

In de *derde plaats* zal in het kader van bestrijding van meer specifiek de werkloosheidsval een effectief reïntegratiebeleid moeten worden gehanteerd waarvan een serieuze toepassing van het sanctiebeleid een onlosmakelijk onderdeel vormt. Dat impliceert voortzetting en intensivering van de beloftevolle aanpak die in het laatste jaar van Paars II is ingezet.

In de *vierde plaats* zullen gemeenten een substantieel groter financieel eigen belang moeten krijgen bij vermindering van uitkeringsafhankelijkheid door een goed reïntegratiebeleid via een groter eigen aandeel in de directe financiering van de bijstand in ruil voor compensatie uit het gemeentefonds.

De hierboven geschetste integrale aanpak zal in een meerjarig traject moeten plaatsvinden tegen de achtergrond van het generieke koopkrachtbeeld. Bijzondere aandacht verdienen volgens dit deel kwetsbare groepen die niet of nauwelijks in staat moeten worden geacht via betaalde arbeid in hun levensonderhoud te voorzien. Voor deze groep als geheel zou koopkrachtbehoud het uitgangspunt moeten zijn met de mogelijkheid van differentiatie.

## **10.3 Aanbevelingen bij het thema Naar een hogere productiviteitsgroei**

### **10.3.1 Productiviteitsagenda**

De relatief hoge economische groei in de jaren negentig van de vorige eeuw is vooral gegenereerd door de sterk stijgende arbeidsparticipatie in ons land. Vergeleken met het buitenland is de groei van de arbeidsproductiviteit achtergebleven. Nu door ontgroening en vergrijzing van de bevolking de groei van het arbeidsaanbod in de komende jaren geleidelijk aan verder afneemt, verschuift het gewicht naar de arbeidsproductiviteit als belangrijkste drager van de economische groei. Het streven naar een hogere productiviteitsgroei maakt ook onderdeel uit van de Lissabon-strategie<sup>24</sup>. De productiviteitsagenda die de SER formuleert heeft drie aangrijpingspunten:

- verbetering van het innovatieklimaat (par. 10.3.2);
- verbetering van de fysieke infrastructuur (par. 10.3.3);
- een betere kwaliteit van het overheidsbeleid (par. 10.3.4).

---

<sup>24</sup> De Lissabon-strategie heeft als doel de Europese Unie in 2010 tot de meest dynamische, concurrerende en duurzame kenniseconomie ter wereld te laten behoren.

### 10.3.2 Productiviteitsverhoging door een beter innovatieklimaat

Voor een verbetering van het Nederlandse innovatieklimaat zijn er diverse aangrijpingspunten. In dit advies (hoofdstuk 6) komt de SER tot een groot aantal aanbevelingen op uiteenlopende terreinen:

- verbetering van de kennisinfrastructuur;
- beschikbaarheid en kwaliteit van kenniswerkers;
- rol en mogelijkheden van ondernemingen;
- innovatie van arbeidsorganisaties;
- werking van productmarkten en de interne markt;
- clusterbeleid.

In het navolgende komen de belangrijkste aanbevelingen op ieder van de genoemde aangrijpingspunten aan bod.

#### *Verbetering van de kennisinfrastructuur*

De SER stelt vast dat de afstemming tussen kennisvraag en -aanbod verbeterd moet worden. Innoverende bedrijven werken in Nederland maar in beperkte mate samen met een universiteit of een andere kennisinstelling. Die samenwerking zou volgens de raad kunnen worden verbeterd door:

- het Europese kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling beter uit te voeren, waardoor internationale onderzoeksnetwerken daadwerkelijk van de grond komen; hierbij is tevens aandacht nodig voor het wegwerken van belemmeringen voor mkb-bedrijven;
- een ondernemingsgerichte cultuur bij universiteiten te stimuleren. Van belang is in ieder geval dat commerciële *spin-offs* van universitair onderzoek mogelijk worden gemaakt.

Daarnaast zou de kennisinfrastructuur volgens de SER kunnen worden verbeterd door een sterkere nadruk te leggen op prestatieprikkels bij de verdeling van het universitaire onderzoeksbudget. De raad stelt voor experimenten te starten waarin de verdeling van het budget voor 'eerstegeldstroomonderzoek' tussen universiteiten prestatieafhankelijk is gemaakt. Verder is de raad voorstander van een substantiële investeringsimpuls in de tweede geldstroom (NWO-subsidies); ook beveelt hij aan in het tweedegeldstroomonderzoek sterker de nadruk te leggen op de noodzaak van samenwerking met maatschappelijke organisaties.

#### *Beschikbaarheid en kwaliteit van kenniswerkers*

Productiviteitsgroei is voor een belangrijk deel afhankelijk van de productiefactor menselijk kapitaal. Voor de beschikbaarheid en kwaliteit van kenniswerkers zijn een adequaat functionerend onderwijsstelsel en een goed ontwikkeld employabilitybeleid in arbeidsorganisatie (als onderdeel van een stevig verankerde systematiek van een 'leven lang leren') de belangrijkste pijlers.

Een *goed functionerend onderwijssysteem* op alle niveaus ligt aan de basis van de kenniseconomie. Extra beleidsinspanningen gericht op een verbetering van het onderwijs, waaronder met name het beroepsonderwijs, blijven daarom onverkort noodzakelijk. Daarbij merkt de raad wel op dat de aanpak van sommige knelpunten niet een kwestie is van ‘meer geld’, maar dat modernisering van organisatiestructuren over de hele linie eveneens van belang is. Bijzondere aandacht is gewenst – met name in het beroepsonderwijs – voor vroegtijdige schoolverlaters zonder startkwalificatie.

In het hoger onderwijs (hbo, wo) kan een grotere keuzevrijheid voor studenten worden bevorderd door instellingen te accrediteren onder strikte voorwaarden van kwaliteitswaarborgen. Onder bepaalde voorwaarden zou aan instellingen in het hoger onderwijs ook een zekere differentiatie in de hoogte van collegegelden kunnen worden toegestaan. Instellingen zouden zo beter maatwerk kunnen leveren; voor de overheid zou aldus via de hoogte van de collegegelden kunnen worden ingespeeld op de maatschappelijke behoefte aan afgestudeerden in specifieke beroepsgroepen (leraren, verpleegkundigen, technici).

Ook het *zittende personeel* zal kennis en andere vaardigheden op peil moeten houden. Een goed en breed opgezet employabilitybeleid in arbeidsorganisaties is hiervoor een vereiste. Op dit punt is er een grote samenloop met het thema ‘een leven lang leren’, waarover de SER in het voorjaar van 2002 afzonderlijk adviseert.

Hierop aansluitend wil **een deel van de raad**<sup>25</sup> uitdrukkelijk meer in het algemeen de betekenis van structuurversterkende lastenverlichting ook voor werknemers naast die voor ondernemingen in het kader van de productiviteitsagenda onderlijnen. Dit deel is van oordeel dat in het licht van de kennisintensiever wordende economie en de verschillen met het buitenland ook een verdere verlaging van marginale tarieven over de hele linie voor werknemers voor de komende jaren van belang is ten behoeve van een attractiever werk- en scholingsklimaat. Ten aanzien van het hoogste tarief in de inkomstenbelasting beveelt dit deel een verlaging van de tarieflijn naar onder de 50 procent aan.

#### *De rol en mogelijkheden van ondernemerschap*

De omgevingsfactoren voor ondernemingen om een sterkere productiviteitsgroei te kunnen bereiken dienen te worden verbeterd. Het is zaak dat zowel bestaande als nieuwe ondernemingen innovatiever worden. De SER komt tot een viertal aanbevelingen:

---

25 Bestaande uit de ondernemersleden.

- De overheid zou de drempel voor vernieuwende starters kunnen verlagen door de administratieve lasten (het belangrijkste knelpunt) te verlagen, onder meer via een intensiever gebruik van ICT.
- Daarnaast is de SER voorstander van een bredere toepassing van overheidsprogramma's als BioPartners, die speciale faciliteiten bieden voor startende ondernemingen op het terrein van veelbelovende technologieën. Uitbreiding noodzaakt tegelijkertijd tot stroomlijning.
- Verder onderschrijft de raad de noodzaak tot een stroomlijning van technologiesubsidies; het budget van de WBSO (Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk; de belangrijkste technologiesubsidie) moet periodiek worden geëvalueerd en zondig worden bijgesteld aan de hand van de ontwikkeling van de private R&D-uitgaven.
- De SER is er voorstander van om het Europese handvest voor kleinere bedrijven als uitgangspunt voor de nationale mkb-beleidsagenda te nemen. De hierin beschreven actielijnen hebben niet alleen betrekking op vernieuwende starters maar ook op het vernieuwen en innovatiegericht maken van bestaande ondernemingen.

Verder acht een deel van de raad<sup>26</sup> een effectieve lastendrukverlaging voor ondernemingen noodzakelijk zowel gelet op de toenemende kennisintensiteit van de economie als met het oog op behoud van een goede fiscale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. Deze lastendrukverlaging zal volgens dit deel gestalte moeten krijgen in een combinatie van een betekenende verlaging van de sociale premiedruk van werkgevers en van de effectieve fiscale druk van de Vpb en de IB op ondernemingen. Nederland zal een antwoord moeten hebben op de internationale ontwikkelingen naar een verlaging van de effectieve Vpb-druk, ook al gelet op de grotere mobiliteit van kennisintensieve bedrijven.

Een ander deel van de raad<sup>27</sup> is van mening dat – gelet op de beperkte budgettaire ruimte in de komende jaren – een verdere verlaging van het Vpb-tarief in beginsel budgettair neutraal dient te verlopen. Dit deel van de raad is daarom van mening dat de trend van het laatste decennium van de vorige eeuw, verbreding van de belastinggrondslag onder gelijktijdige verlaging van het Vpb-tarief kan worden voortgezet. Daarbij dient zoveel mogelijk vermeden te worden dat er een lastenverschuiving tussen verschillende sectoren van het bedrijfsleven (bijvoorbeeld enerzijds grootbedrijf en anderzijds midden- en kleinbedrijf) optreedt.

---

<sup>26</sup> Bestaande uit de ondernemersleden.

<sup>27</sup> Bestaande uit werknemersleden en de kroonleden mevrouw prof.mr. I.P. Asscher-Vonk, prof.dr. A.F.P. Bakker, mevrouw prof.dr. J.M. Cramer, dr. F.J. Don, drs. J.F. van Duyne, prof.dr. K.P. Goudswaard, prof.drs. V. Halberstadt, R.L.O. Linschoten, dr. H.H.F. Wijffels en dr. M.L. Wilke.



### *Innovatie van de arbeidsorganisatie*

Naast technologische vernieuwing is innovatie van de arbeidsorganisatie een sleutelfactor voor een vernieuwend ondernemingsklimaat. Zo is technologische vernieuwing alleen effectief als een goede inbedding in de organisatiestructuur plaatsvindt. De rol van de overheid is hier beperkt. Wel kan zij de kennisontwikkeling en de informatieoverdracht op het terrein van de 'lerende onderneming' stimuleren.

### *Werking van productmarkten en de interne markt*

Het is uiteraard van groot belang dat de marktomgeving (nationaal en internationaal) ondernemers voldoende prikkelt tot het doen van innovaties. Een element dat hierbij een rol speelt, is de spanning tussen enerzijds een streng mededingingsbeleid dat de economische dynamiek – en daarmee de productiviteitsontwikkeling – prikkelt en anderzijds de noodzaak tot samenwerking om innovaties tot stand te brengen. Naar verwachting komt de SER in de loop van 2002 op dit spanningsveld terug in zijn advisering over de evaluatie van de Mededingingswet.

### *Clusterbeleid*

De SER ziet tot slot in de clusterbenadering een interessant kader voor een gecoördineerde aanpak van het innovatiebeleid. Hij wil daarbij speciaal de nadruk leggen op het belang van de ontwikkeling van nieuwe technologieën voor het Nederlandse innovatievermogen. De raad hanteert daarbij een tijds-perspectief dat verder gaat dan de middellange termijn. Voor het groeipotentieel op langere termijn zal het noodzakelijk zijn de comparatieve voordelen van de Nederlandse economie te combineren met de innovaties die besloten liggen in nieuwe technologieën zoals ICT, biotechnologie, nanotechnologie en energietechnologie. De gedachte is niet dat er wordt gestuurd op het ontwikkelen van specifieke technologieën ('picking winners') maar dat de gevolgen van technologische ontwikkelingen voor belangrijke sectoren van de Nederlandse economie zo vroeg mogelijk worden onderkend zodat adequaat wordt ingesprongen op de kansen voor innovatie en groei die daaruit voortvloeien. Zo'n benadering past volgens de raad in een clusterbeleid langs de volgende hoofdlijnen. Het clusterbeleid:

- sluit aan bij zich ontwikkelende clusters, waarin Nederland een comparatief voordeel heeft en die (in potentie) van strategisch belang (kunnen) zijn voor het innovatievermogen van het Nederlandse bedrijfsleven;
- zoekt aansluiting bij activiteiten die direct samenhangen met veelbelovende sleuteltechnologieën, zoals de *life sciences* (biotechnologie), nanotechnologie en ('schone') energietechnologieën;
- houdt in zijn oriëntaties rekening met de internationale concurrentiepositie en de exportpotenties;
- legt een verbinding met het transitiebeleid dat het kabinet in het vierde Nationale Milieubeleidsplan heeft geïntroduceerd (onder meer transities

naar een duurzame energievoorziening, een duurzame landbouw en een duurzame mobiliteit).

### 10.3.3 Productiviteitsverhoging door een betere fysieke infrastructuur

Naast een goede kennisinfrastructuur is een adequaat functionerende fysieke infrastructuur in zijn verschillende vormen een cruciale determinant voor de ontwikkeling van de productiviteit en de economische groei. In het bijzonder gaat het hierbij om de verkeersinfrastructuur en de communicatie-infrastructuur (hoofdstuk 7).

#### *Verkeersinfrastructuur*

In zijn advies over het Nationaal Verkeers- en Vervoerplan (NVVP) heeft de SER zijn opvattingen gegeven over de aanpak van de knelpunten in de Nederlandse verkeersinfrastructuur<sup>28</sup>. Een beleidspakket gericht op de combinatie benutten, beprijzen en bebouwen is hierbij naar de mening van de raad het meest kansrijk. Een goed werkende mobiliteitsmarkt met de juiste prijsprikkels voor burgers (via een gedifferentieerde kilometerheffing als schakel tussen vraag en aanbod) en een grotere rol van marktpartijen (pps) bij de aanleg en exploitatie van infrastructurele projecten, vormt hiervan een belangrijk onderdeel. Onder bepaalde publiek geformuleerde randvoorwaarden (voldoende mededinging, eisen ruimtelijke inrichting) kan een zich ontwikkelende mobiliteitsmarkt maatschappelijke meerwaarde opleveren. Daarnaast biedt het concept van duurzame mobiliteit een goed aangrijpingspunt om meer samenhang alsook een langetermijnperspectief in het overheidsbeleid aan te brengen, waardoor ook de technologische potenties om de kwaliteit van de verkeersinfrastructuur te verbeteren (in termen van een goede bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid) beter kunnen worden benut.

Tegen de achtergrond van de huidige en voorziene knelpunten in de verkeersinfrastructuur verwacht de raad dat voor het accommoderen van de mobiliteitsgroei meer publieke middelen nodig zullen zijn voor extra capaciteitsuitbreiding van de bestaande weginfrastructuur en een beter openbaar vervoer. Beslissingen over concrete investeringsprojecten dienen te worden genomen, nadat een zorgvuldige maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) heeft plaatsgevonden. Waar uitbreiding noodzakelijk is, zijn tijdige voorbereidingen nodig met het oog op de lange doorlooptijden.

#### *Communicatie-infrastructuur*

Bij de verdere uitbouw van de communicatie-infrastructuur is het zaak de bestaande beleidsvoornemens stelselmatig op hun meerwaarde te beoorde-

28 SER-advies *Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020*, op.cit.

len. Transparantie van wetgeving en goede investeringsvoorwaarden zijn voor private partijen een harde eis om gericht in de communicatie-infrastructurele projecten te kunnen investeren.

De SER ziet verder een actieve voorwaardenscheppende rol voor de overheid bij de totstandkoming van de 'laatste kilometer'-aansluiting van het glasvezelnet (breedbandinfrastructuur). Een wijdvertakte breedbandige infrastructuur biedt de basis voor een groot aantal nieuwe innovatieve diensten in zowel de publieke sector als de zakelijke en consumentenmarkt. In die zin is hier sprake van een pijler van de moderne kenniseconomie.

Op het moment dat de aanbevelingen van de Expertgroep Nationale Breedband beschikbaar komen, kan worden bepaald of de overheidsinspanningen voldoende zijn, afgezet tegen de *spill over*-effecten van een snelle beschikbaarheid van een wijdvertakte breedbandige infrastructuur. Voorzover publieke middelen worden ingezet, ligt ook hier gebruikmaking van een MKBA voor de hand.

### 10.3.4 Structuurversterking en de kwaliteit van de overheid

Net als de maatschappij is ook de positie van de overheid aan verandering onderhevig. De SER wijst in dit verband op de noodzaak van 'lerend beleid' om met deze veranderingen om te gaan. De gedachte van de raad daarbij is tweeledig. In de eerste plaats dient het lerend beleid zich te richten op voorkoming van vormen van overheids- en systeemfalen, die aanzienlijke maatschappelijke kosten met zich kunnen brengen. Een aantal buitenlandse privatiseringsoperaties kan hier als voorbeeld dienen. In de tweede plaats is beleidsleren nodig om vorm te geven aan de innovatie van het beleid en het functioneren van overheidsorganisaties. Op beide terreinen doet de raad in dit mlt-advies voorstellen.

Bij de uitvoering van het beleid vindt de raad het van groot belang dat voortgang en resultaten beter transparant worden gemaakt, zoals de VBTB-operatie<sup>29</sup> beoogt. In de werkwijze van overheidsorganisaties kan de doelmatigheid worden gestimuleerd door te experimenteren met andere werkvormen, periodiek het takenpakket te evalueren, mogelijkheden om de organisatieomvang af te stemmen op de meest doelmatige omvang te benutten en een professioneel *human resources*-beleid te voeren.

De stap van de interne organisatie van de overheid naar de veranderingen in het grensvlak tussen het publieke en private domein wordt gezet met de liberalisering en privatisering van de publieke sector. Op dit beleidsterrein

---

29 Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording. De kern van dit beleid is om de rijksbegroting te moderniseren en om te zetten van een middelengeoriënteerd stuk naar een beleidsgericht stuk.

moet het beleidsleren naar het oordeel van de SER systematisch in het beleid verankerd worden door plannen voor verzelfstandiging, marktordening en eigendomsstructuur in hun samenhang te bezien en besluitvorming alleen te baseren op een integrale aanpak waarin al deze elementen aanwezig zijn.

Een belangrijke stap naar een betere coördinatie van beleid kan volgens de raad worden bereikt door oprichting van een – mogelijk onafhankelijk – expertisecentrum dat zich gaat bezighouden met de voorbereiding, vormgeving en begeleiding van de grote hervormingsoperaties, zoals in de netwerksectoren maar ook in de zorg en het onderwijs. Dit centrum zou zich ook met de monitoring en evaluatie van deze processen moeten bezighouden, zodat de opgebouwde kennis kan worden benut voor de lerende overheid. Gezien de verdeling van beleidsverantwoordelijkheden ligt het voor de hand het kenniscentrum een interdepartementale status te geven en op termijn zelfs als een onafhankelijke instantie te laten functioneren. Een voordeel van de laatste constructie is dat departementale verkokering op het niveau van de beleidsvoorbereiding zoveel mogelijk wordt tegengegaan.

Centraal in de aanbevelingen van de raad staat de gedachte dat behartiging van het publieke belang uitgangspunt van het beleid is. Bij liberaliseren en privatisering moet daartoe in het licht van de specifieke omstandigheden een zogenoemd borgingsmechanisme worden ontworpen: marktwerking is maatwerk. Bij de MDW-operatie kan het publieke belang meer op de voorgrond treden bij de selectie van de nieuwe projecten voor het MDW-traject. Daarnaast is het zaak lering te trekken uit de ervaring van voorgaande projecten.

#### **10.4 SER-aanbevelingen bij het thema Budgettaire beleid**

##### *Systematiek*

In zijn vorige mlt-advies heeft de SER zich al uitgesproken over de systematiek van het budgettaire beleid. De raad bepleitte een trendmatig begrotingsbeleid<sup>30</sup>. Hij ziet geen aanleiding de hoofdlijnen van zijn aanbevelingen van destijds te wijzigen. Dit houdt onder meer in dat een voorzichtig trendmatig economisch groeipad als ramingsbasis wordt gebruikt en dat de sterk conjunctuurgevoelige inkomstenkant van de begroting wordt losgekoppeld van de uitgavenkant. Daarbij staat de maximale hoogte van de overheidsuitgaven vast. Dit zijn de jaarlijkse uitgavenplafonds. Afwijkingen in de ontvangsten leiden tot veranderingen in het EMU-saldo en hebben geen gevolgen voor de uitgaven.

---

30 SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, op.cit., hfst. 15.

Door de gunstige economische ontwikkelingen en de hoge opbrengsten van belastingen en premies in de beginjaren van Paars II is het EMU-saldo in deze kabinetsperiode steeds positief geweest. Als gevolg van de recente economische verslechtering is het EMU-saldo in 2002 echter snel gedaald tot rond nul procent.

#### *Doelstelling EMU-overschot<sup>31</sup>*

In het vorige mlt-advies signaleerde de SER de noodzaak om in het budgettaire beleid te anticiperen op de gevolgen van de vergrijzing<sup>32</sup>. De raad achtte het opportuun om een deel van het EMU-saldo expliciet hiervoor te oormerken. Na correctie voor de voorziening voor de vergrijzing, onder meer door storting in het AOW-spaarfonds, zou gemiddeld genomen over de conjunctuurcyclus heen ten minste sprake moeten zijn van begrotingsevenwicht. Volgens de EMU-definitie is dan, inclusief de reservering voor de vergrijzing, sprake van een EMU-begrotingsoverschot.

De SER preciseert de formulering uit het vorige mlt-advies tot een *structurele* doelstelling van het EMU-saldo van ten minste 1 procent van het bbp. De toevoeging structureel betekent dat in een conjunctureel ongunstige situatie, zoals op dit moment, niet direct tot bezuinigingsmaatregelen hoeft te worden overgegaan. Het feitelijk saldo mag onder deze omstandigheden immers lager zijn dan het structurele saldo (werking van de automatische stabilisatoren).

De raad is er voorstander van bezuinigingsmaatregelen slechts te overwegen als het EMU-saldo buiten de ondergrens van een bandbreedte komt van plus of min 1,5 procentpunt ten opzichte van het gewenste EMU-overschot van ten minste 1 procent van het bbp. Deze situatie is dus actueel op het moment dat het EMU-tekort 0,5 procent van het bbp bedraagt.

#### *Opvattingen van een deel van de raad*

Uitgaande van de genoemde doelstelling van het EMU-saldo van ten minste 1 procent van het bbp in 2006 volgens het voorzichtig trendmatig groeiscenario constateert een deel van de raad<sup>33</sup> dat de beschikbare begrotingsruimte van 3,5 miljard euro in de periode 2003-2006 onvoldoende is om de ambities van dit advies te realiseren. Dit deel van de raad concludeert hieruit dat extra budgettaire ruimte voor zowel de noodzakelijk geachte saldoverbetering als het gewenste pakket van structuurversterkende maatregelen (investeringen in prioritaire gebieden en lastenverlichting voor werknemers en onder-

---

31 De kroonleden Kolnaar en Wilke hebben andere opvattingen over de problematiek van het EMU-saldo verwoord. Zie hiervoor par. 9.4.2.

32 SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, op.cit., p. 233.

33 Bestaande uit de ondernemersleden en de kroonleden prof.dr. A.F.P. Bakker, dr. F.J. Don, drs. J.F. van Duyne, prof.dr. K.P. Goudswaard, prof.dr. V. Halberstadt, R.L.O. Linschoten en dr. H.H.F. Wijffels.

nemingen) *ex ante* door herprioritering moet worden vrijgemaakt. Budgettaire opbrengsten als gevolg van de voorgestelde structuurversterking kunnen hiervoor eveneens worden benut.

*Opvattingen van een ander deel van de raad*

Een **ander deel van de raad**<sup>34</sup> is van opvatting dat de doelstelling van een structureel EMU-saldo van ten minste 1 procent van het bbp uitgaande van een voorzichtig trendmatig scenario niet al in 2006 kan worden gerealiseerd. Dit deel van de raad is van mening dat het ook niet gewenst is om de gehele beschikbare budgettaire ruimte van 3,5 miljard euro in de periode 2003-2006 in te zetten voor de verbetering van het EMU-saldo.

Dit deel acht van groot belang dat voldoende budgettaire ruimte beschikbaar is voor armoedebeleid mede via en gekoppeld aan een structuurversterkende lastenverlichting gericht op het verkleinen van de armoedeval, en extra middelen gericht op het verdergaand wegnemen van knelpunten in de infrastructuur, het onderwijs, arbeid en zorg, de gezondheidszorg en veiligheid. Deze investeringen versterken niet alleen de economische structuur maar ook de sociale cohesie. Daarmee leveren deze investeringen een belangrijke bijdrage aan het productieve trendmatige groeivermogen van de Nederlandse economie. Het is van belang dat deze maatregelen in het begin van de nieuwe kabinetsperiode worden getroffen. Dit deel van de raad verwacht dat deze investeringen op de langere termijn tot een hogere economische groei zullen leiden en derhalve extra inkomsten met zich meebrengen. De voorgestelde intensiveringen zullen slechts in beperkte mate uit herprioriteringen kunnen worden gefinancierd gezien de omvangrijke bezuinigingen op de collectieve sector in de jaren tachtig en negentig, die een sterk negatieve invloed hebben op de mate waarin herprioritering zonder schadelijke economische en/of sociale gevolgen mogelijk is in de periode tot 2006.

Dit deel van de raad acht werkgeverslastenverlichtingen en het snel bereiken van een begrotingsoverschot van ten minste 1 procent bbp secundaire beleidsdoelen.

Dit deel wil een EMU-overschot van ten minste 1 procent bbp uitgaande van een trendmatig groeiscenario uiterlijk in 2008 bereiken. Langs deze weg wil dit deel het gewenste beleidspakket financieren, tezamen met een beperkte herprioritering.

Inkomstenmeevallers ten opzichte van het voorzichtig trendmatige scenario wil dit deel geheel voor schuldreductie benutten om de overschotdoelstelling van 1 procent gefaseerd te kunnen bereiken.

---

34 Bestaande uit werknemersleden en de kroonleden mevrouw prof.mr. I.P. Asscher-Vonk en mevrouw prof.dr. J.M. Cramer.

### *Beleidsintensivering naast herprioritering*

De SER heeft in het voorliggende advies voor structuurversterkende maatregelen gepleit. De budgettaire ruimte voor vormen van beleidsintensivering zal in de komende kabinetsperiode in zekere mate<sup>35</sup> uit de herprioritering van bestaand beleid moeten komen. Mede tegen de achtergrond van het VBTB-beleid (zie hiervoor) ligt een herbezinning op de effectiviteit van collectieve uitgaven en overheidsinkomsten (zoals belastinguitgaven) voor de hand. Daarnaast kan worden gedacht aan een herbezinning op de effectiviteit van instituties, regelgeving en organisatie. Indien in de komende kabinetsperiode deze weg wordt ingeslagen, zullen ook binnen de beschikbare budgettaire ruimte betekenisvolle verbeteringen kunnen worden aangebracht. In het verlengde van institutionele aanpassingen doen zich ook kanssen voor om beleidsdoelen te realiseren door gezamenlijke publieke en private investeringsprojecten.

### *Premiestelling en vermogensoverschotten*

De vermogensposities van de sociale fondsen maken onderdeel uit van de budgettaire systematiek. Er bestaat een directe relatie tussen bijvoorbeeld de premie-inkomsten van de sociale fondsen, de werking van de automatische stabilisatoren en de ontwikkeling van het EMU-saldo. Evenzo is er een rechtstreekse relatie tussen de vermogenspositie van de sociale fondsen en de EMU-schuld. Volgens de EMU-definities tellen de vermogensposities van sociale fondsen mee voor de vaststelling van de EMU-schuld.

Bij de premiestelling is sinds 1999 het uitgangspunt van relatief constante premietarieven gehanteerd. Dit heeft er met name bij de WW en de WAO toe geleid dat premies structureel ver boven lastendeckend niveau zijn vastgesteld, waardoor er anno 2002 grote vermogensoverschotten bestaan in het Algemeen Werkloosheidsfonds (Awf) en in het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof).

De SER is ten principale van mening dat er in de WW en de WAO sprake dient te zijn van een *structureel lastendeckende premiestelling*. Daarbij horen ook neutrale vermogensposities in de desbetreffende sociale fondsen. De raad adviseert deze systematiek van structureel lastendeckende premies zodanig vorm te geven dat de som van de jaarlijkse exploitatiesaldi van de betreffende fondsen over de periode van de conjunctuurcyclus (circa 6 tot 8 jaar) *grosso modo* nul is; de overschotten en tekorten vallen dan over de conjunctuurcyclus heen tegen elkaar weg.

Verder is de SER er voorstander van het beleid ten aanzien van de premiestelling voor de sociale verzekeringen en de afbouw van de vermogensoverschotten in de sociale fondsen in het totale beleid in te passen. De raad acht het

---

35 De mate waarin herprioritering wenselijk wordt geacht, hangt uiteraard samen met het hiervoor ingenomen standpunt.

van belang dat afwegingen met betrekking tot dit beleid plaatsvinden tegen de achtergrond van de EMU-doelstellingen en van een verantwoorde lasten- en koopkrachtontwikkeling.

#### *Andere opzet AOW-spaarfonds*

Met betrekking tot de stortingen in het AOW-spaarfonds als onderdeel van de voorziening voor de vergrijzing geeft de raad een andere opzet van dit fonds in overweging. Het doel hiervan is om een zuiverder beeld te verkrijgen over de middelen die gereserveerd zijn voor de AOW. Alvorens hierover een nader besluit te nemen is een nader onderzoek geboden naar bestuurlijke en financieel-economische complicaties verbonden aan een andere opzet. De raad neemt zich voor hier in de nabije toekomst op terug te komen.

## **10.5 SER-advisering in vervolg op de beleidsagenda 2000**

In het vorige mlt-advies presenteerde de SER zeven prioritaire opgaven voor de sociaal-economische beleidsagenda 2000-2004<sup>36</sup>. Sindsdien heeft de raad op vrijwel ieder van deze agendapunten adviezen uitgebracht. De aanbevelingen die hieruit voortvloeien zijn grotendeels nog steeds actueel; ook zij vormen derhalve bouwstenen voor het beleid in de komende kabinetsperiode.

Tegen deze achtergrond gaat de raad in het navolgende kort in op de hoofdlijnen van die adviezen die samenhangen met de sociaal-economische beleidsagenda 2000-2004 (par. 10.5.1 tot en met 10.5.7). Tot slot geeft de raad in paragraaf 10.5.8 aan welke agendapunten voortvloeiend uit de beleidsagenda 2000 – in samenhang met de aanbevelingen uit het voorliggende mlt-advies – ook in de komende kabinetsperiode nadrukkelijke aandacht behoeven.

### **10.5.1 Inspelen op veranderingen op de arbeidsmarkt**

Mlt-advies 2000-2004 (pp. 62 en 63):

Uitgangspunt is individuele keuzevrijheid met inachtneming van het beginsel dat voor diegenen in de beroepsgeschikte leeftijd die wel kunnen maar niet willen werken de toegang tot sociale uitkeringen beperkt is.

Bijzondere aandacht in het participatiebevorderend beleid vergen vrouwen, 55-64-jarigen en etnische minderheden. (...) Verder dient de kwaliteit van de arbeid in ruime zin verder te worden verbeterd. (...) Naarmate meer mensen zich via het verrichten van betaalde arbeid kunnen ontplooiën en zo over voldoende inkomen kunnen beschikken, nemen armoede en sociale uitsluiting af. Ook dan blijft een gerichte bestrijding van beide problemen echter noodzakelijk.

<sup>36</sup> Zie: SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, op.cit., par. 4.3.



De belangrijkste aanknopingspunten bij dit onderwerp zijn terug te vinden in het voorliggende advies en samengevat in paragraaf 10.2. Naast een verantwoorde loonkostenontwikkeling dragen de voorstellen om het reïntegratiebeleid te moderniseren en de armoedeval aan te pakken bij tot een betere werking van (de onderkant van) de arbeidsmarkt. Flankerend beleid gericht op een daling van de gemiddelde en marginale wig op arbeid zal de beoogde effecten versterken.

### 10.5.2 Beheersbaar maken van de WAO-problematiek

Mlt-advies 2000-2004 (p. 63):

Voorkomen moet worden dat met de toenemende veroudering van de beroepsbevolking in samenhang met de beoogde participatietoename van 55-plussers een navenante groei van de WAO-instroom zal optreden. In een toekomstgerichte benadering moet de aandacht primair worden gericht op een beperking van de WAO-instroom.

Binnen de SER bestaat inmiddels overeenstemming over de hoofdlijnen voor een nieuw stelsel van ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen<sup>37</sup>.

Centrale doelstellingen van het nieuwe stelsel zijn: minder mensen in de WAO, behoud van werk voor gedeeltelijk arbeidsgehandicapten, een fatsoenlijke inkomensvoorziening voor duurzaam volledig arbeidsongeschikten, het waarborgen van een heldere verdeling van publieke en private verantwoordelijkheden, en het terugdringen van de financiële lasten van ziekte en arbeidsongeschiktheid.

In het advies *Werken aan arbeidsgeschiktheid* formuleert de raad een onderling samenhangend pakket van voorstellen<sup>38</sup>, met als kern:

- Een effectief, adequaat geïnstrumenteerd en op het niveau van de arbeidsorganisatie toegespitst beleid gericht op preventie en begeleiding van ziekteverzuim. Hiervoor dragen werkgever en werknemer de primaire verantwoordelijkheid.
- Een verlenging (en flexibilisering) van de periode van de wettelijk verplichte loondoorbetaling bij ziekte tot in beginsel twee jaar. De lasten van de twee jaar ziekteverzuim en van de wettelijke loonaanvulling worden bepaald door de omstandigheden in het eigen bedrijf of de arbeidsorganisatie; daarvan uitgaande komt de huidige premiedifferentiatie in de WAO (Pemba-systematiek) te vervallen.

37 SER-advies *Werken aan arbeidsgeschiktheid*, publicatienr. 02/05, Den Haag 2002.

38 Dit pakket van voorstellen moet ook worden gezien in onverbreekelijke samenhang met alle elementen van de op 22 maart 2002 uitgebrachte *Verklaring van de in de Stichting van de Arbeid vertegenwoordigde centrale organisaties van werkgevers en van werknemers*.

- De beperking van de toegang tot de voorgestelde nieuwe WAO (nWAO) tot werknemers die duurzaam volledig arbeidsongeschikt zijn. De nWAO voorziet in een adequate en sociaal verantwoorde inkomensbescherming.
- De invoering van een wettelijke loonaanvullingsregeling voor werknemers met substantiële arbeidsbeperkingen. Daarmee wordt bevorderd dat arbeidsdeelname in geval van arbeidsbeperkingen lonend is voor zowel werkgever als werknemer.
- Voor werknemers met lichte arbeidsbeperkingen wordt geen specifieke regeling voorgesteld. De verantwoordelijkheid voor deze categorie ligt op het niveau van de arbeidsorganisatie. Uitgangspunt is dat deze werknemers zoveel als mogelijk behouden dienen te worden voor het arbeidsproces, hetzij in het eigen bedrijf, hetzij bij een andere werkgever.
- Een adequaat, voorwaardenscheppend en faciliterend reïntegratiebeleid.

### 10.5.3 Versterking van de rol en positie van onderwijs, scholing en onderzoek

Mlt-advies 2000-2004 (p. 63):

Een versterking is noodzakelijk om te kunnen komen tot een adequate toerusting van burgers, werknemers en ondernemingen op de kennissamenleving. De veranderende omstandigheden vragen onder meer om flexibele en pluri-forme instellingen, die adequaat kunnen inspelen op gedifferentieerde maatschappelijke behoeften. Een van de opgaven is het concept van 'een leven lang leren' beter inhoud te geven en ook institutioneel te verankeren.

Naast de aanbevelingen die de SER in het voorliggende mlt-advies doet ter verbetering van de kennisinfrastructuur, heeft de raad in januari 2001 geadviseerd over het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (BVE)<sup>39</sup>. De raad stelt in dit advies vast dat de minister nog te weinig oog heeft voor de dilemma's waarvoor de desbetreffende onderwijsinstellingen staan. Een heldere kwaliteitsstrategie met duidelijke prioriteiten en een realistisch tijdpad moeten daar verandering in brengen. Genoemde kwaliteitsstrategie moet ertoe leiden dat de volwasseneneducatie beter voorbereidt op het middelbaar beroepsonderwijs, alsook dat het middelbaar beroepsonderwijs beter voorbereidt op het hoger beroepsonderwijs en op de arbeidsmarkt. Het aantal voortijdige schoolverlaters moet naar beneden en mede door het gebruik van ICT moet de toegankelijkheid van het onderwijs worden verbeterd.

Min of meer gelijktijdig met de voorbereiding van dit mlt-advies is de SER gestart met de voorbereiding van een advies over 'een leven lang leren voor

<sup>39</sup> SER-advies *Koers BVE*, publicatienr. 01/01, Den Haag 2001.

en door (potentieel) werkenden<sup>40</sup>. Snelle veroudering van kennis en vaardigheden, de groeiende belangstelling voor werkend leren en het doorbreken van de klassieke volgorde van leren en werken benadrukken de noodzaak om te komen tot de implementatie van een effectieve strategie voor een leven lang leren voor en door (potentieel) werkenden. Speciale aandacht gaat in het nog in voorbereiding zijnde advies uit naar verschillende vormen van vraaggestuurde financiering, zoals de individuele leerrekening en de persoonlijke ontwikkelingsrekening.

De SER bereidt ook een advies voor naar aanleiding van de evaluatie van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB). In dit advies zal de SER onder meer ingaan op de kennisuitwisseling tussen bedrijven en onderwijsinstellingen, op de introductie van een zogeheten 'innovatie-arrangement', op de beroepspraktijkvorming en op de doelmatigheidstoetsing van het onderwijsaanbod.

#### 10.5.4 Verbetering van het woon-, werk- en leefklimaat in de steden

Mlt-advies 2000-2004 (p. 63):

Op elkaar afgestemde investeringen in de stedelijke gebieden zijn nodig om diverse problemen op te lossen: een achterblijvende economische dynamiek binnen de stedelijke kernen, de sociaal-economische achterstand van etnische minderheden (voorkoming van segregatie), arbeidsmarktknelpunten (mismatch tussen vraag en aanbod), bereikbaarheidsproblemen en rivaliserende ruimteclaims.

Mede door het grotestedenbeleid hebben de grote steden de sterke economische groei in de afgelopen jaren kunnen benutten om op een aantal terreinen achterstanden in te lopen. Dit beleid moet dan ook worden voortgezet, zo stelt de SER in zijn advies *Steden op koers*<sup>41</sup>. De sterke economische groei heeft echter ook een aantal problemen vergroot, waardoor het ingezette economische herstel in de steden wordt bedreigd. De steden zijn moeilijker bereikbaar, de arbeids- en de woningmarkt zijn in bepaalde segmenten onevenwichtiger geworden en de onveiligheid is toegenomen. Aan deze problemen moeten de grote steden de komende jaren extra aandacht besteden.

Op een aantal van deze gebieden is het belangrijk dat bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid *regionale afstemming en samenwerking* een sterker accent krijgen. De raad pleit ervoor om aan het meerjarige stedelijke ontwikkelingsprogramma een regionaal programma te koppelen, waarin afspraken met de omliggende gemeenten zijn neergelegd met betrekking tot die

40 Adviesaanvraag van 7 november 2001 van de minister van Economische Zaken.

41 SER-advies *Steden op koers*, publicatienr. 01/02, Den Haag 2002.

thema's van het grotestedenbeleid die een gemeentegrensoverschrijdend karakter hebben.

### 10.5.5 Zorgvuldige afwegingen bij het toekomstige ruimtegebruik

Mlt-advies 2000-2004 (p. 64):

Het gaat hierbij om een evenwichtige benadering van concurrerende ruimteclaims voor wonen, werken, recreëren, natuur en infrastructuur. (...) Bij een zorgvuldige afweging van ruimtelijke bestemmingen gaat het vooral om waarborgen voor de kwaliteit van de leefomgeving enerzijds en voldoende ruimte voor bedrijfslocaties en infrastructuur anderzijds. Daarnaast is een adequate afstemming van functies nodig, zowel op papier als in de praktijk.

In het jaar 2001 heeft de SER verschillende adviezen met betrekking tot ruimtelijke inrichting uitgebracht: onder meer over de *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*<sup>42</sup> en over de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*<sup>43</sup>. Daarnaast is ook het SER-advies over het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan verschenen, waarin ook onderwerpen aan de orde zijn, die direct het ruimtegebruik beïnvloeden<sup>44</sup> (zie verder par. 10.3.3).

De SER ziet als hoofddoel van het ruimtelijke ordeningsbeleid de bevordering van de ruimtelijke kwaliteit en een optimale allocatie van de ruimtevraag. Daarbij is sprake van een paradox: enerzijds stellen welvarende burgers en bedrijven steeds hogere kwaliteitseisen aan de ruimte en anderzijds bedreigt het gezamenlijk effect van die eisen de kwaliteit van de ruimte. De vraag is dan ook waar de samenleving de komende periode welke dynamiek wil.

De raad bepleit om op deze maatschappelijke vraag in te spelen door middel van ontwikkelingsplanologie, waarbij sprake is van gebiedsgericht maatwerk, interactieve planontwikkeling en een integrale aanpak. Om te komen tot een hoogwaardige gebiedsontwikkeling is het wenselijk private partijen en maatschappelijke organisaties vroegtijdig bij het besluitvormingsproces te betrekken: een interactie van private initiatieven en publiekrechtelijke besluitvorming.

De raad acht het verder van groot belang dat het niveau van besluitvorming over de ruimtelijke ordening aansluit bij de schaal van de ruimtelijke effecten. Dat vraagt om effectieve afstemming en samenwerking tussen naburige gemeenten om daadwerkelijke coproductie van beleid te bewerkstelligen. De vrijblijvendheid in de bestaande vormen van samenwerking moet volgens de

42 SER-advies *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*, publicatienr. 01/07, Den Haag 2001.

43 SER-advies *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*, publicatienr. 01/05, Den Haag 2001.

44 SER-advies *Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020*, publicatienr. 01/03, Den Haag 2001.

raad teruggedrongen worden door een aantal concrete afspraken, waaronder een verplichting voor samenwerkende gemeenten om periodiek een intergemeentelijke structuurvisie op te stellen.

Investeren in kwaliteit en een optimale allocatie van de ruimtevraag betekent investeren in de verschillende functies. In dit verband wordt in het advies over de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* gesproken over het evenwichtig en gelijktijdig investeren in economie en ecologie. Dit vraagt onder meer om het bij elkaar brengen van lucratieve en minder lucratieve activiteiten. Daarbij passen ook afspraken over mogelijke compenserende maatregelen ten behoeve van groene functies en afspraken over een mogelijke verevening van kosten tussen gemeenten onderling en met andere belanghebbenden in het gebied. Ook dit is een belangrijk onderdeel van de ‘procesarchitectuur van ontwikkelingsplanologie’.

#### 10.5.6 Een substantiële reductie van de materiaal- en energie-intensiteit

Mlt-advies 2000-2004 (p. 64):

Materiële welvaarttoename en kwaliteitsverbetering van de leefomgeving kunnen slechts samengaan als op de langere termijn productie en consumptie substantieel minder niet-hernieuwbare materialen en fossiele energiebronnen vereisen. (...)

In vervolg op de aanbevelingen die de SER in zijn vorige mlt-advies deed om tot een vergaande ontkoppeling van economische groei en milieudruk te komen, heeft hij zich sindsdien in het bijzonder gericht op twee onderwerpen:

- Een nadere invulling van een ‘*deltaplan voor een duurzame energievoorziening*’, zoals door de raad bepleit in zijn vorige mlt-advies<sup>45</sup>. In het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4) wordt dit idee opgepakt en ingevuld met een maatschappijbrede, decenniadurende transitie naar een duurzame energiehuishouding. In zijn advies over het NMP4 heeft de SER vooral gezocht naar een concrete, werkbare invulling van dit transitieproces<sup>46</sup>. De raad geeft hiertoe een aanzet voor een plan van aanpak. Voor de benodigde innovaties is een samenspel van vijf categorieën actoren nodig: overheid, bedrijfsleven, kennisinstellingen, intermediairs en consumenten / burgers. Elke categorie moet op een of ander moment gedurende het transitieproces bij projecten worden betrokken. De projecten liggen op de drie ‘sporen’ uit het NMP4: hernieuwbare energiebronnen, efficiëntieverbetering van energieverbruik en geavanceerde energietechnologie.

45 SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, op.cit., inz. hfst. 13.

46 SER-advies *Nationaal Milieubeleidsplan 4*, op.cit.

- *Introductie van het instrument van emissiehandel in het klimaatbeleid.* De SER heeft zich in een tweetal adviezen over dit onderwerp gebogen<sup>47</sup>. De raad heeft een duidelijke voorkeur voor de introductie van het instrument emissiehandel op het niveau van de Europese Unie. Omdat Nederland een in vergelijking met andere EU-landen zware CO<sub>2</sub>-doelstelling heeft, is Europese emissiehandel voor ons land voordeliger dan nationaal klimaatbeleid. De Europese Commissie heeft eind oktober 2001 een conceptrichtlijn voor Europese CO<sub>2</sub>-emissiehandel gepubliceerd. De Nederlandse inbreng in de besluitvorming over deze conceptrichtlijn moet volgens de raad primair gericht zijn op snelle acceptatie van een richtlijn waardoor emissiehandel in de EU een feit wordt. Voorwaarde voor een Europees systeem van emissiehandel is wel dat de huidige Nederlandse beleidspraktijk in belangrijke mate kan worden ingepast in het nog op te zetten Europese systeem.

### 10.5.7 Modernisering van het stelsel van de gezondheidszorg

Mlt-advies 2000-2004 (p. 64):

Tegen de achtergrond van zowel de vergrijzing als de (medisch-)technologische vooruitgang en de internationalisering is een heroverweging van de inrichting van het stelsel van de gezondheidszorg nodig. Het stelsel moet meer ruimte bieden voor individuele voorkeuren bij voldoende financiële solidariteit. Dit leidt ook tot het bepalen van nieuwe evenwichten tussen collectieve en private verantwoordelijkheid.

In zijn advies *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen* van december 2000 geeft de SER invulling aan de bepleite modernisering van de gezondheidszorg. De raad schetst een nieuwe koers voor de inrichting van het verzekeringsstelsel en de sturing van de zorg. Hij bepleit geleidelijk en zorgvuldig over te stappen van het huidige model van aanbodregulering naar vraagsturing, concurrentie en marktwerking. Daarbij moet worden uitgegaan van differentiatie naar zorgvorm. Verder bepleit de raad handhaving én modernisering van de AWBZ.

De SER is voorstander van een voor iedereen wettelijk verplichte algemene verzekering curatieve zorg (algemene zorgverzekering), die onder meer de Ziekenfondswet, de ziektekostenregelingen voor ambtenaren en de particuliere ziektekostenverzekeringen vervangt. Met deze verzekering krijgen verzekerden verschillende keuzemogelijkheden ten aanzien van de verzekeraar, het te verzekeren zorgpakket en de omvang van het eigen risico. Iedereen is echter verplicht zich te verzekeren voor de kostbare vormen van zorg (basispolis).

<sup>47</sup> SER-advies *Emissiehandel in klimaatbeleid*, publicatienr. 00/06, Den Haag 2000; SER-advies *Nationale CO<sub>2</sub>-emissiehandel in Europees perspectief*, Den Haag 2002.

Bij de financiering moet volgens de raad sprake zijn van risicosolidariteit en inkomenssolidariteit. De algemene zorgverzekering wordt betaald uit volledig nominale premies, die kunnen verschillen per zorgverzekeraar. Bij de premiestelling moet solidariteit tussen mensen met gunstige risico's en mensen met ongunstige gezondheidsrisico's gegarandeerd zijn. De solidariteit tussen mensen met hoge en mensen met lage inkomens krijgt in de SER-vorstellen gestalte via het belastingstelsel.

### 10.5.8 De beleidsagenda 2000 en de komende kabinetsperiode

Sinds de SER de sociaal-economische beleidsagenda 2000-2004 heeft opgesteld heeft hij op vrijwel alle onderdelen advies uitgebracht, zo komt uit het voorgaande naar voren. Dit alles overziende komt de SER tot de conclusie dat in samenhang met en in aanvulling op de aanbevelingen uit het voorliggende mlt-advies de volgende agendapunten voor de komende kabinetsperiode nadrukkelijke aandacht behoeven:

#### 1. *Hervorming van het ziektekostenstelsel en de WAO.*

Allereerst constateert de SER dat er diverse beleidsterreinen zijn die ingrijpende aanpassingen behoeven om goed op de eisen van de 21e eeuw te kunnen inspelen. In het bijzonder wil de raad het komende kabinet aanbevelen de hervorming van respectievelijk het ziektekostenstelsel en de WAO voortvarend ter hand te nemen. Voor beide onderwerpen geldt dat zij reeds vele jaren hoog op de sociaal-politieke agenda staan, maar dat er door gebrek aan partijpolitieke overeenstemming over de gewenste oplossingsrichting onvoldoende voortgang is gemaakt met de noodzakelijke hervormingen. De SER-adviezen over beide onderwerpen bieden een integrale aanpak om de gewenste hervormingen door te voeren.

#### 2. *Versterking van de groei van arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit.*

Voor een bevredigende welvaartsontwikkeling op de lange termijn is het noodzakelijk dat de arbeidsparticipatie verder toeneemt en dat de productiviteitsgroei op een hoger niveau komt. Op beide terreinen liggen diverse aangrijpingspunten voor een effectiever beleid, zoals in voorliggend advies is uitgewerkt (zie ook par. 10.2). Daarbij is er ook een duidelijke samenhang met de onderwerpen van de SER-beleidsagenda 2000-2004. Zo is een versterking van de rol en positie van onderwijs, scholing en onderzoek (het derde onderwerp van de toenmalige beleidsagenda) van groot belang voor zowel de inzetbaarheid van de (potentiële) beroepsbevolking als voor het productieve vermogen van werkenden. Verder is het evident dat het woon-, werk- en leefklimaat in de steden (het vierde onderwerp) er mee is gediend als een gemoderniseerd arbeidsmarktbeleid er beter in slaagt werkloosheid en maatschappelijk ongewenste inactiviteit terug te dringen. Hiermee is natuurlijk niet gezegd dat de (groot)stedelijke proble-

matiek alleen volgens deze lijn kan worden opgelost. Daarvoor is meer nodig.

3. *Beleidsvernieuwing voor een hogere omgevingskwaliteit.*

Ook het komende kabinet zal voor moeilijke keuzes komen te staan. Zo stellen burgers naast materiële eisen ook steeds hogere kwaliteitseisen. Dit geldt bijvoorbeeld op het terrein van de ruimtelijke inrichting, waar sterk concurrerende ruimteclaims (wonen, werken, recreëren, natuur en infrastructuur) in het geding zijn. Een optimale allocatie van de ruimte-vraag vereist volgens de SER een vernieuwende aanpak, waarbij private partijen en maatschappelijke organisaties vroegtijdig bij het besluitvormingsproces betrokken zijn.

Mede tegen de achtergrond dat diverse EU-milieudoelen met het huidige beleid niet tijdig (in 2010) zullen worden bereikt, zijn ook op het terrein van milieu en samenleving andere benaderingswijzen nodig. Dat geldt zeker niet alleen voor instrumentele vernieuwing zoals de intrede van emissiehandel in het milieubeleid. Fundamenteler en meer omvattend zowel qua bereik als qua tijdhorizon zijn de ambities om een aantal transitieprocessen op gang te brengen, die - op een termijn van enkele decennia - een duurzame samenleving mogelijk moeten maken. De SER steunt dit streven van harte. Zo buigt de raad zich de komende tijd over de vraag hoe productie- en consumptiepatronen een duurzamer karakter kunnen krijgen. Om de beoogde transitieprocessen te bewerkstelligen is een vernieuwende aanpak nodig, waarbij de overheidsdoelen alleen bereikt kunnen worden via een veel grotere samenhang in het beleid<sup>48</sup> en met de inzet en betrokkenheid van vele en uiteenlopende actoren. Het is aan het komende kabinet om – mede op basis van experimenten – concreet invulling te geven aan deze vormen van beleidsvernieuwing.

Den Haag, 17 mei 2002

H.H.F. Wijffels  
voorzitter

N.C.M. van Niekerk  
algemeen secretaris

---

<sup>48</sup> Zie voor het overheidsbeleid en het streven naar duurzame ontwikkeling het SER-advies *Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling*, publicatienr. 02/07, Den Haag 2002.



## Publicatieoverzicht

<b>Advies Sociaal-economisch beleid 2002-2006</b> 2002, 288 pp., ISBN 90-6587-821-1, bestelnr. 02/08	€ 12,45	<b>Advies Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020</b> 2001, 84 pp., ISBN 90-6587-776-2, bestelnr. 01/03	€ 5,65
<b>Advies Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling</b> 2002, 36 pp., ISBN 90-6587-823-8, bestelnr. 02/07	€ 5,65	<b>Advies Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling</b> 2001, 126 pp., ISBN 90-6587-773-8, bestelnr. 01/02	€ 6,80
<b>Advies Nieuwe risico's</b> 2002, 100 pp., ISBN 90-6587-824-6, bestelnr. 02/06	€ 6,80	<b>Advies Koers BVE</b> 2001, 116 pp., ISBN 90-6587-772-X, bestelnr. 01/01	€ 6,80
<b>Advies Werken aan arbeidsgeschiktheid</b> 2002, 366 pp., ISBN 90-6587-818-1, bestelnr. 02/05	€ 14,75	<b>Advies Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen</b> 2000, 200 pp., ISBN 90-6587-770-3, bestelnr. 00/12	€ 10,20
<b>Advies Nationale CO<sub>2</sub>-emissiehandel in Europees perspectief</b> 2002, 64 pp., ISBN 90-6587-817-3, bestelnr. 02/04	€ 5,65	<b>Advies De winst van waarden</b> 2000, 146 pp., ISBN 90-6587-771-1, bestelnr. 00/11	€ 6,80
<b>Rapport Witte vlekken op pensioengebied, quick scan 2001</b> 2002, 94 pp., ISBN 90-6587-815-7, februari 2002	€ 6,80	<b>Advies Toekomstgericht woonbeleid</b> 2000, 50 pp., ISBN 90-6587-758-4, bestelnr. 00/10	€ 5,65
<b>Advies Steden op koers</b> 2002, 86 pp., ISBN 90-6587-813-0, bestelnr. 02/03	€ 5,65	<b>Advies Meerjarennota Emancipatiebeleid</b> 2000, 78 pp., ISBN 90-6587-756-8, bestelnr. 00/09	€ 5,65
<b>Advies EU en vergrijzing</b> 2002, 96 pp., ISBN 90-6587-812-2, bestelnr. 02/02	€ 6,80	<b>Advies Sociaal-economisch beleid 2000-2004</b> 2000, 246 pp., ISBN 90-6587-751-7, bestelnr. 00/08	€ 11,35
<b>Advies Aanvullend advies Nieuwe Pensioenwet</b> 2002, 58 pp., ISBN 90-6587-811-4, bestelnr. 02/01	€ 5,65	ALGEMEEN	
<b>Advies Nationaal Milieubeleidsplan 4</b> 2001, 58 pp., ISBN 90-6587-807-6, bestelnr. 01/08	€ 5,65	<b>SER-adviezen</b> Een jaarabonnement op adviezen die de SER uitbrengt	€ 90,75
<b>Advies Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening</b> 2001, 114 pp., ISBN 90-6587-802-5, bestelnr. 01/07	€ 6,80	<b>SER-bulletin</b> Maandelijkse uitgave met nieuws en informatie over de SER en de Stichting van de Arbeid	€ 24,95
<b>CSED-rapport: Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen</b> 2001, 140 pp., ISBN 90-6587-797-5,	€ 6,80	Abonnement per kalenderjaar	€ 24,95
<b>Advies Nieuwe Pensioenwet</b> 2001, 222 pp., ISBN 90-6587-790-8, bestelnr. 01/06	€ 10,20	<b>De Sociaal-Economische Raad belicht</b> (folder)	gratis
<b>Advies Natuur voor mensen, mensen voor natuur</b> 2001, 66 pp., ISBN 90-6587-783-5, bestelnr. 01/05	€ 5,65	<b>Knipselkrant</b> Achtergrondartikelen en commentaren op sociaal-economisch gebied uit de dag- en weekbladen (dagelijks). Jaarabonnement	€ 90,75
<b>Advies Arbeidsmobiliteit in de EU</b> 2001, 142 pp., ISBN 90-6587-777-0, bestelnr. 01/04	€ 6,80		

Alle uitgaven zijn te bestellen door overmaking van de vermelde prijs op gironummer 333281 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van bestelnummer of titel.

Op aanvraag zenden wij u gratis een uitgebreid publicatieoverzicht toe. Telefoon 070 - 3 499 505.

The logo for the Sociaal-Economische Raad (SER) features the letters 'SER' in a bold, yellow, sans-serif font. The letters are set against a dark blue, textured rectangular background. Above this background, there are three horizontal yellow lines of varying thickness, creating a decorative header element.

Sociaal-  
Economische  
Raad

Bezuidenhoutseweg 60  
Postbus 90405  
2509 LK Den Haag

ISBN 90-6587-821-1 / CIP