Universiteit Leiden
The Netherlands

Hoe kansrijk is het participatiebeleid?

Goudswaard, K.P.

Citation

Goudswaard, K. P. (2007). Hoe kansrijk is het participatiebeleid? *Tijdschrift Voor Openbare Financiën*, *39*(2), 1-8. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/15637

Version:	Not Applicable (or Unknown)
License:	Leiden University Non-exclusive license
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/15637

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Bron: K.P. Goudswaard, "Hoe kansrijk is het participatiebeleid?",
Tijdschrift voor Openbare Financiën, jaargang 39 (2), 2007, pp. 1-8

Hoe kansrijk is het participatiebeleid?

K.P. Goudswaard*
jaargang 2007, 2

Samenvatting
Het kabinetsbeleid is sterk gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie. Doelstelling is een participatiegraad van 80 procent in 2016. Er zijn goede redenen voor een dergelijke ambitieuze doelstelling: de aanpak van de vergrijzing, de krapte op de arbeidsmarkt en de bevordering van de sociale cohesie. Dit artikel bespreekt de fiscale en andere maatregelen die het kabinet inzet ter verhoging van de arbeidsdeelname. Geconcludeerd wordt dat het in de rijksbegroting 2008 ontvouwde beleid maar een bescheiden bijdrage zal leveren aan het gestelde doel. Sommige maatregelen sorteren maar een beperkt effect, terwijl een aantal andere maatregelen zelfs haaks staat op de participatiedoelstelling. Er is dus nog veel werk aan de winkel.

Trefwoorden: *rijksbegroting, arbeidsmarktbeleid, participatie*
Naar literatuur

1 Inleiding

Het beleid van het Kabinet Balkenende IV op het terrein van arbeidsmarkt en sociale zekerheid staat sterk in het teken van de wens om de arbeidsparticipatie te vergroten. In het Coalitieakkoord werd al veel nadruk gelegd op het belang van een hogere participatie. De *Miljoenennota 2008* voegt hier nu een concrete doelstelling aan toe: in navolging van de Sociaal-Economische Raad (SER) wordt gestreefd naar een participatiegraad van 80 procent in 2016.[1] De participatiegraad bedraagt nu ongeveer 72 procent. Bij ongewijzigd beleid zal er al een stijging van de participatie tot ongeveer 75 procent plaatsvinden, met name omdat jongere cohorten op de arbeidsmarkt een hogere participatiegraad kennen dan oudere cohorten die de arbeidsmarkt gaan verlaten (dat geldt vooral voor vrouwen). Dat betekent dat de kabinetsdoelstelling een beleid vereist dat de participatie met 5 procentpunt extra verhoogt, hetgeen overeenkomt met een kleine 500.000 extra werkenden. Hierbij gaat het om de participatie in personen. Het is uiteraard ook mogelijk om de arbeidsdeelname te vergroten door een verhoging van het aantal uren dat wordt gewerkt. In dat verband gaat de aandacht vooral uit naar de mogelijkheden om de arbeidsdeelname van vrouwen te vergroten door middel van een verhoging van de (gemiddelde) deeltijdfactor. In dit artikel wordt besproken welke maatregelen het kabinet inzet om de participatiedoelstelling te realiseren en welke effecten daarvan mogen worden verwacht. Tevens wordt aangegeven dat een aantal beleidsmaatregelen op dit punt juist averechts werken.

2 Achtergrond

Er kunnen drie argumenten worden genoemd voor de doelstelling om de participatiegraad te verhogen tot 80 procent.
In de eerste plaats draagt een hogere participatie bij aan het opvangen van de vergrijzingskosten. Daar komt de SER-doelstelling van 80 procent vandaan. De vergrijzing leidt volgens CPB-scenario's bij ongewijzigd beleid tot een

'houdbaarheidstekort' in de overheidsfinanciën van ongeveer 3% BBP.[2] Dat tekort kan op drie manieren worden opgevangen: sparen via een vermindering van de overheidsschuld, aanpassing van vergrijzingsgevoelige regelingen en een hogere participatie ter versterking van het financiële draagvlak voor (vergrijzingsgevoelige) collectieve voorzieningen. De SER mikte erop om de helft van het houdbaarheidstekort op te vangen via een hogere participatie.[3] CPB-berekeningen wezen uit dat dit een verhoging van de participatiegraad tot 80 procent vereiste.
Maar de vergrijzing is niet alleen een probleem voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, maar ook voor de arbeidsmarkt, zo merkt de Miljoenennota op. Dit probleem is wellicht groter en lastiger aan te pakken. Tussen nu en het jaar 2050 zal de omvang van de potentiële beroepsbevolking teruglopen van 10 miljoen tot naar verwachting 9 miljoen. Als gevolg hiervan neemt de groei van het arbeidsaanbod af en zal bij ongewijzigd beleid vanaf ongeveer 2020 omslaan in een forse daling. Tegelijkertijd neemt de behoefte aan personeel in de zorg en de persoonlijke dienstverlening sterk toe, voor een belangrijk deel ook als gevolg van de vergrijzing. In de zorg zal de personeelsbehoefte al binnen 15 jaar met naar verwachting in de orde van grootte van minstens een half miljoen mensen toenemen. Eén en ander duidt op een perspectief van toenemende structurele krapte op de arbeidsmarkt.[4] In dat licht is het dringend gewenst dat een hoger percentage van de – krimpende – beroepsbevolking aan het arbeidsproces gaat deelnemen. Overigens kan ook een toename van de arbeidsmigratie een bijdrage leveren aan een vermindering van de krapte op de arbeidsmarkt. Maar de bijdrage van immigratie zal volgens de Miljoenennota relatief beperkt zijn. Wel zou selectieve immigratie op deelmarkten kunnen bijdragen aan het tegengaan van personeelstekorten.
Een derde argument voor het participatiebeleid werd al in het Coalitieakkoord sterk benadrukt: een hogere arbeidsdeelname draagt bij aan de sociale samenhang, één van de zes pijlers van het kabinetsbeleid. De Miljoenennota stelt: "meer mensen aan het werk is niet alleen nodig om economische redenen, maar ook voor de kwaliteit van de samenleving en de sociale samenhang".[5] Deze overwegingen maken nieuwsgierig naar het beleid dat het kabinet inzet om deze belangrijke doelstelling te realiseren.

3 Fiscale maatregelen

Het kabinet wil de arbeidsparticipatie in belangrijke mate door middel van fiscale maatregelen bevorderen.
Bezien over de gehele kabinetsperiode treedt er een lastenstijging van per saldo 6,8 miljard euro op. Binnen de totale lasten vindt – mede met het oog op bevordering van de participatie · een verschuiving plaats van (directe) belastingen op arbeid naar (indirecte) belastingen op consumptie. Het BTW-tarief gaat per 1 januari 2009 omhoog van 19% naar 20% en de lasten op milieubelastend gedrag worden op verschillende manieren verzwaard. Verder spreekt de Miljoenennota over een substantiële verlaging van de lasten op arbeid.[6] Dat lijkt nogal overdreven: het gaat om een aanvullend pakket van per saldo 0,7 miljard aan lastenverlichting. De belangrijkste lastenverlichting op arbeid is de verlaging van de WW-premie. Het voornemen is om de werknemerspremie WW in 2009 zelfs tot 0 te verlagen. Dat is een opmerkelijk voornemen, omdat de financiering van de

werkloosheidsverzekering traditioneel een gedeelde verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers is. De lastenverschuiving die het kabinet tot stand brengt, is relatief gering en is eigenlijk een voortzetting van een al decennialange trend van verschuiving van directe naar indirecte belastingen. Het effect van lastenverschuivingen op de arbeidsparticipatie is niet groot, zo is ook dikwijls betoogd door het CPB. Dat komt omdat hogere belastingen op consumptie uiteindelijk ook drukken op het vrij besteedbaar inkomen van werkenden.

De arbeidskorting zal inkomensafhankelijk worden gemaakt. Dat zal op een zodanige manier gebeuren dat werkenden met een inkomen tot 50.000 euro erop vooruitgaan. Hierdoor zal de armoedeval dan wel de werkloosheidsval worden verkleind. De overgang van een uitkering naar laagbetaald werk zal financieel aantrekkelijker worden, waardoor de participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt bevorderd. Uiteraard zal door de inkomensafhankelijkheid van de arbeidskorting de marginale druk voor hogere inkomens stijgen, waardoor het arbeidsaanbod en de scholingsbereidheid van deze groep zou kunnen afnemen. Nadere beschouwing van het Belastingplan 2008 leert overigens dat de verschillen met de huidige arbeidskorting betrekkelijk gering zijn. In het inkomenstraject tussen 20.000 en 40.000 euro zal de arbeidskorting met maximaal € 152 per jaar omhoog gaan.[7]

De aanvullende combinatiekorting wordt verhoogd met 3,1% van het inkomen boven 4542 euro tot een maximum, dat ook wordt verhoogd. Aldus wordt het voor de minst verdienende partner financieel aantrekkelijker om meer uren te gaan werken.[8]

Hetzelfde doel wordt beoogd met de geleidelijke individualisering van de algemene heffingskorting. Thans kunnen niet of weinig verdienende partners aanspraak maken op uitbetaling van de heffingskorting, mits de meer verdienende partner voldoende belasting betaalt. Deze uitbetaling (de 'aanrechtsubsidie') leidt ertoe dat de marginale druk op arbeidsinkomsten van de minst verdienende partner zeer hoog is. Het kabinet wil deze regeling met ingang van 1 januari 2009 in een periode van 15 jaar afbouwen. Dat is een versnelling ten opzichte van het Coalitieakkoord, waarin nog werd gesproken van een afbouw in 20 jaar. Dit is op zichzelf een effectieve impuls voor niet-werkende partners om de arbeidsmarkt te betreden. Maar de overgangsperiode – hoewel bekort ten opzichte van de eerdere plannen – is nog steeds erg lang. Er is nu al sprake van een grote krapte op de arbeidsmarkt, dus het arbeidsaanbod van niet of weinig werkende partners (meestal vrouwen) moet zo snel mogelijk worden bevorderd. Een tweede belangrijke kanttekening is dat bij deze maatregel een uitzondering wordt gemaakt voor gezinnen met kinderen van 0 t/m 5 jaar en voor niet-werkende partners die vóór 1972 zijn geboren. Dat betekent dat voor deze forse groep werken nog steeds minder lonend blijft. Als moeders met jonge kinderen 5 jaar niet aan het arbeidsproces deelnemen, wordt bovendien de kans groot dat hun arbeidsparticipatie ook na die 5 jaar lager zal zijn.

Eveneens in de verkeerde richting werkt het voornemen om een verschuiving aan te brengen van de inkomensonafhankelijke kinderbijslag naar het inkomensafhankelijke kindgebonden budget. Een verhoging van de participatie van de minst verdienende partner leidt dan immers tot een lager kindgebonden budget. Als gevolg van verschillende doelstellingen en prioriteiten binnen het kabinet gaan beleidsinstrumenten hier juist tegen

elkaar in werken en wordt de effectiviteit van het participatiebeleid flink verminderd.
Het langer doorwerken wordt aantrekkelijker gemaakt door de arbeidskorting voor ouderen te verhogen. Vanaf 2011 komt daar nog een extra bonus bovenop, in samenhang met de (gedeeltelijke) fiscalisering van de AOW. De groep 65-plussers die na 1945 zijn geboren gaat dan een heffing van 0,6% betalen over het aanvullend pensioen boven de 18.000 euro (tot het einde van de tweede belastingschijf), om in de toekomst een welvaartsvaste AOW te garanderen. In het Coalitieakkoord werd deze maatregel nog gekoppeld aan de bonus bij langer doorwerken, omdat op die wijze ook een bijdrage aan de vergrijzingsproblematiek wordt geleverd. De arbeidsbonus bij doorwerken tot 65 jaar zou zodanig moeten zijn dat de extra heffing boven de 65 jaar volledig zou worden ontlopen. Als men op 63-jarige leeftijd of eerder stopt met werken zou de volledige heffing moeten worden betaald en bij stoppen tussen de 63 en 65 jaar naar rato. Dat plan was uitvoeringstechnisch zeer problematisch. Het lijkt erop dat dit inzicht ook bij het kabinet is doorgedrongen. In de Miljoenennota wordt gesproken van een systematiek met twee componenten.[9] Dat suggereert dat de twee onderdelen van het plan in feite worden losgekoppeld. Daarmee zou de uitvoering veel minder problematisch worden. Ook biedt loskoppeling de mogelijkheid om de arbeidsbonus af te stemmen op de ontwikkeling op de arbeidsmarkt en in de tijd te veranderen. Een ander belangrijk bezwaar tegen het fiscaliseringsplan van het kabinet blijft echter staan: door de gekozen vormgeving is de bijdrage van het plan aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn zeer gering. Die bijdrage is slechts 0,15 % bbp, dat is dus bijna symbolisch. Alleen volledige fiscalisering levert een meer substantiële bijdrage van 0,7% bbp.[10]

4 Overige maatregelen

Als uitvloeisel van de participatietop wil het kabinet 200.000 mensen die nu aan de kant staan aan de slag krijgen. Het gaat vooral om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De plannen daarvoor zijn nog niet uitgewerkt. De Miljoenennota geeft hier weinig informatie over, de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)iets meer. De inspanningen op het terrein van re-integratie worden vergroot: meer begeleiding, training en opleidingsmogelijkheden. Verder is het de bedoeling dat op vrij grote schaal loonkostensubsidies ingezet gaan worden voor de groep met een redelijke waarschijnlijkheid dat zij na een jaar in reguliere arbeid kunnen uitstromen. Voor de groep met een nog grotere afstand tot de arbeidsmarkt zal werken met behoud van uitkering voor een periode van twee jaar mogelijk worden. Naar het zich laat aanzien zal dus vrij stevig worden ingezet op gesubsidieerde arbeid. Dat werd al aangekondigd in het Coalitieakkoord, dat sprak over een indrukwekkend aantal varianten: participatiebanen, participatieplaatsen, brugbanen, opstapbanen en investeringsbanen.[11] De vraag is of met een zo krappe arbeidsmarkt zoveel middelen moeten worden ingezet voor gesubsidieerde banen. De nadruk zal sterk moeten komen te liggen op snelle doorstroming naar reguliere arbeid, de omstandigheden zijn daar nu zeer gunstig voor.
Mede vanwege de successen met de "work-first-benadering" in de afgelopen jaren wil het kabinet de re-integratie meer verplichtend maken. De

Miljoenennota formuleert het zo: "Voor de onwilligen wordt het leven op een uitkering minder vrijblijvend".[12] Zo komt er voor jongeren tot 27 jaar een leerwerkplicht. In de Miljoenennota wordt nog de combinatie gelegd met de inhouding op een eventuele uitkering bij jongeren die niet meewerken. In de begroting van het ministerie van SZW wordt gesteld dat jongeren die een beroep doen op de gemeente niet langer in de bijstand komen, dus geen uitkering meer krijgen. Ze krijgen een passend aanbod om te leren of te werken of een combinatie van die twee.[13]
Daarmee in contrast wordt de sollicitatieplicht voor alleenstaande ouders in de bijstand met kinderen tot 5 jaar geschrapt. Net als bij de hiervoor besproken uitzonderingsbepaling voor het afbouwen van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting is het signaal hiervan dat de arbeidsparticipatie van jonge moeders juist niet gestimuleerd moet worden. Dit, terwijl de afgelopen jaren juist redelijke successen zijn geboekt met de uitstroom van jonge alleenstaande moeders uit de bijstand.
Een belangrijk deel van de potentiële groei van de arbeidsparticipatie zal moeten komen van vrouwen. Daarbij gaat het nog meer om participatie in uren, ofwel verhoging van de deeltijdfactor, dan om participatie in personen. Met het oog hierop wil het kabinet het combineren van arbeid en zorg aantrekkelijker maken. Naast de in de vorige paragraaf genoemde fiscale maatregelen wordt daartoe het aanbod van kinderopvang verbeterd. In de *Macro Economische Verkenning 2008* wordt echter gesteld dat hogere subsidies voor kinderopvang, evenals een hogere combinatiekorting, geen groot effect hebben op de participatie van vrouwen.[14] Onderzoek van het SCP laat namelijk zien dat vrouwen een sterke preferentie hebben voor werken in deeltijd. Een tweede reden waarom de CPB-modellen per saldo geen grote participatie-effecten geven van dergelijke maatregelen, is dat verondersteld wordt dat financiering plaatsvindt door middel van hogere tarieven in de loon· en inkomstenbelasting. Tegenover de participatiestijging van de ene groep staat dan een participatiedaling van een andere groep (die geconfronteerd wordt met een hogere fiscale druk). Eenzelfde redenatie is van toepassing op andere participatiebevorderende maatregelen die veel kosten.
Eveneens in het kader van de verbetering van de combineerbaarheid van arbeid en zorg wordt het wettelijk recht op ouderschapsverlof verlengd tot 26 weken. Per definitie leidt een langer verlof op korte termijn tot een evenredige daling van de arbeidsdeelname. De hoop bestaat dat betere verlofregelingen de band met de arbeidsmarkt versterken en op lange termijn wel bijdragen aan een hogere participatie. Onderzoek zal moeten uitwijzen of en in hoeverre dit het geval is. Wat betreft de financiering van het ouderschapsverlof werd in het Coalitieakkoord nog gesteld dat de levensloopregeling hierop zou worden aangepast.[15] Logischerwijze zou dat betekenen dat de in de levensloopregeling opgenomen ouderschapsverlofkorting van 50% van het minimumloon voor een duur van drie maanden wordt verlengd naar zes maanden. Dit voornemen is echter niet terug te vinden in de Miljoenennota. Dat geldt ook voor de plannen met de levensloopregeling als zodanig. Die regeling zou worden uitgebreid en zodanig worden aangepast dat meer dan nu over de volle lengte van het arbeidzame leven de arbeidsdeelname wordt ondersteund. Blijkbaar moeten deze plannen nog verder worden uitgewerkt. Dat kan beter niet te lang meer duren, want hoe langer de levensloopregeling een kwijnend bestaan leidt met

een deelname van niet meer dan 5 procent van de werknemers, hoe moeilijker het wordt om er nog een succes van te maken.
Op het terrein van de arbeidsongeschiktheid wordt een aantal maatregelen genomen die ronduit averechts werken vanuit het oogpunt van de participatiedoelstelling. Per 1 juli 2007 worden de uitkeringen voor volledig arbeidsongeschikten in de WAO, WAZ en Wajong verhoogd van 70 procent naar 75 procent (net als de IVA-uitkering voor nieuwe volledig en duurzaam arbeidsongeschikten). Daarnaast hoeven WAO-ers ouder dan 45 jaar niet meer herkeurd te worden op basis van het nieuwe veel strengere Schattingsbesluit. De grens lag tot nu toe op 50 jaar. Degenen uit deze leeftijdsgroep die in de afgelopen anderhalf jaar na herkeuring op basis van het nieuwe Schattingsbesluit al geheel of gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn verklaard worden per 1 juli weer arbeidsongeschikt verklaard. Het gevolg hiervan is dat een grote groep WAO-ers in die leeftijdscategorie niet meer beschikbaar zal komen voor de arbeidsmarkt. Dit is te meer opmerkelijk omdat het ministerie van SZW tegelijkertijd meldt dat steeds meer mensen na herkeuring er in slagen om weer aan het werk te komen; na anderhalf jaar is dat circa de helft.[16] Voor herbeoordeelden die na een jaar nog geen uitzicht hebben op werk wil het kabinet de komende jaren 10.000 brugbanen inzetten, om betrokkenen werkervaring op te laten doen en te stimuleren door te stromen naar een reguliere baan. Speciale aandacht verdient ook de groep Wajong-ers, die snel in omvang toeneemt (thans 161.000). Op dit moment werkt maar 26% van de jonggehandicapten en daarvan maar 9% in reguliere arbeid. Het is zeer aannemelijk dat een aanzienlijk groter deel van deze groep aan het arbeidsproces zou kunnen deelnemen. Naar aanleiding van een SER-advies ter zake worden plannen ontwikkeld om de participatie van deze groep te bevorderen.

5 Conclusies

Er zijn verschillende goede redenen voor een krachtige inzet op een hogere arbeidsparticipatie: het leidt tot een vermindering van de krapte op de arbeidsmarkt, het draagt bij aan het opvangen van de vergrijzingskosten en het bevordert de sociale samenhang. De gekozen participatiedoelstelling van 80% (in personen) is ambitieus, maar niet onhaalbaar. Het in de *Miljoenennota 2008* ontvouwde beleid op het terrein van arbeidsmarkt en sociale zekerheid zal echter maar een bescheiden bijdrage leveren aan het realiseren van deze doelstelling. Weliswaar worden er diverse instrumenten ingezet om de participatie te verhogen, maar de betekenis van sommige instrumenten is nogal beperkt, zoals de lastenverschuiving en de inkomensafhankelijke arbeidskorting, of de gevolgen worden verzacht, zoals bij de individualisering van de algemene heffingskorting. Een aantal maatregelen staat zelfs haaks op de participatiedoelstelling; dat geldt voor het verminderen van de herkeuringen van WAO-ers, het schrappen van de sollicitatieplicht voor alleenstaande moeders met jonge kinderen en het invoeren van inkomensafhankelijke regelingen die de armoedeval vergroten. Daarbij komt dat sommige participatiebevorderende maatregelen, zoals de voorgenomen forse loonkostensubsidies in de komende jaren, hoge kosten met zich mee brengen. Voor zover dit leidt tot een hogere belastingdruk kan dit bij andere groepen weer een participatieremmend effect hebben, waardoor het per saldo effect geringer is. Er is dus nog veel werk aan de

winkel.

Literatuur

CPB (2007), *Macro Economische Verkenning 2008*, Den Haag: Centraal Planbureau.

Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie (2007), Den Haag.

Ewijk, C. van, N. Draper, H. ter Rele and E. Westerhout (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Den Haag: Centraal Planbureau.

Goudswaard, K.P. (2007), Fiscalisering als symbool, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jg 39, 1, p. 1-5.

Tweede Kamer (2007-2008), *Nota over de toestand van 's rijks financiën*, 31 200, nr. 1.

Tweede Kamer (2007-2008), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2008*, 31 200 XV, nr. 2.

Tweede Kamer (2007-2008), *Wijziging van enkele belastingwetten (Belastingplan 2008), Memorie van Toelichting*, 31 205, nr. 3.

SER (2006), *Welvaartsgroei door en voor iedereen*, Advies 06/08, Den Haag: Sociaal Economische Raad.

Noten

* Hoogleraar economie, Universiteit Leiden.
1 Miljoenennota 2008, p. 18-19.
2 Van Ewijk et al (2006).
3 SER (2006), p.102-103.
4 Betoogd zou kunnen worden dat er nooit structurele krapte kan zijn op de arbeidsmarkt, omdat via aanpassing van de lonen herstel van het evenwicht zal optreden. Het is echter zeer de vraag of de arbeidsmarkt hiervoor voldoende goed werkt, nog afgezien van de vraag of forse loonstijgingen de concurrentiepositie van Nederland niet te zeer zouden bedreigen.
5 Miljoenennota 2008, p. 43.
6 Idem, p. 52.
7 Belastingplan 2008, Memorie van Toelichting, p. 25.
8 Idem, p. 28.
9 Miljoenennota 2008, p. 60.
10 Zie hierover veel uitvoeriger Goudswaard (2007).
11 Coalitieakkoord (2007), p. 24.
12 Miljoenennota 2008, p. 27.
13 Begroting ministerie van SZW, Beleidsagenda 2008, p. 13.
14 CPB (2007), p. 137-150.
15 Coalitieakkoord (2007), p. 25-26.
16 Begroting ministerie van SZW, Beleidsagenda 2008, p. 12.

Naar boven