

Amsterdam, mei 2020
In opdracht van Platform de Toekomst van Arbeid

Doorrekening voorstellen Platform de Toekomst van Arbeid

Bas ter Weel
Johannes Hers
Lucy Kok
Henri Bussink
Justus van Kesteren



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst-oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2020-33

ISBN 978-90-5220-064-4

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2020 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Samenvatting

Er zijn in totaal vijf pakketten van maatregelen doorgerekend. Het toekennen van leerrechten, het moderniseren van contracten, activerende inkomensverzekering, de invoering van basisbanen en nieuwe regelingen voor ouders en hun kinderen hebben afzonderlijk en samen een positief effect op de werkgelegenheid. In totaal gaat het om 1,9 procent, wat neerkomt op ruim 140.000 fte extra werkgelegenheid. Deze stijging van de werkgelegenheid leidt op lange termijn tot een 1,9 procent hoger bbp.

De totale lasten voor werkgevers nemen als gevolg van deze maatregelen af met € 0,5 mld., maar door de € 2,5 mld. hogere lasten voor zelfstandig ondernemers met € 2 mld. toe. De overheidsfinanciën verslechteren op korte termijn met € 2,8 mld. Dit is vooral het gevolg van relatief kostbare maatregelen door de invoering van basisbanen en regelingen voor ouders en kinderen. De extra werkgelegenheid van 1,9 procent leidt tot een verbetering van het overheidssaldo op lange termijn met 0,6 procent bbp. Per saldo zijn de effecten op de overheidsfinanciën op lange termijn positief.

De productiviteit neemt als gevolg van het pakket toe, vooral door het toekennen van leerrechten, ingrepen in de contractvormen en sociale zekerheid. Deze effecten zijn niet te kwantificeren. De inkomensongelijkheid blijft ongeveer gelijk of daalt licht. Het aandeel flexibele arbeid (inclusief zelfstandig ondernemers) daalt.

Naast de doorgerekende effecten zijn er ook kosten en baten die niet zijn meegenomen in de doorrekening. Er moeten bijvoorbeeld kosten worden gemaakt om het systeem van leerrechten en basisbanen op te zetten, terwijl er ook additionele baten zijn omdat meer mensen aan het werk zijn en er gemiddeld gezien minder zorgen zijn over inkomen. Ten slotte zijn er baten die in de toekomst liggen, zoals hogere inkomens van beter opgeleide kinderen.

Effecten toekennen leerrechten

Leerrechten worden toegekend aan het individu. Het stelsel dat wordt ingevoerd is een publiek-privaat stelsel. Het publieke deel bestaat uit regressief toegekende leerrechten, dat wil zeggen het verschil in gemiddelde kosten voor de overheid van een afgeronde wo-masteropleiding en de gemiddelde kosten van de feitelijk hoogst afgeronde opleiding met een minimum van een startkwalificatie. Voor mensen zonder startkwalificatie is € 7.500 beschikbaar. Daarnaast wordt 0,5 procent van de loonruimte maandelijks gestort op de individuele leerrekening van werkenden. Er zijn verschillende manieren waarop leerrechten vorm kunnen krijgen, met verschillende effecten op werkgelegenheid, overheidsfinanciën, productiviteit en ongelijkheid.

De totale kosten en opbrengsten hangen vooral af van de opname van leerrechten en het rendement op het onderwijs dat wordt genoten en in mindere mate van de substitutie van huidige inspanningen op het terrein van scholing en ontwikkeling. De jaarlijkse kosten voor de overheid bedragen gemiddeld € 909 mln. afhankelijk van rendement, opname en substitutie. Het saldo voor de overheid is gemiddeld positief: € 33 mln. Wanneer het rendement op leerrechten substantieel

hoger komt te liggen dan de huidige gemiddelde rendementen wordt het saldo gunstiger (€ 270 mln. gemiddeld). Een substantieel hogere opname van leerrechten verslechtert het saldo voor de overheid (minus € 91 mln.) doordat lager opgeleiden in dit geval veel meer investeren maar daar slechts geringe directe baten voor de overheid tegenover staan. Dit is inclusief de baten van een hogere baankans en afnemend gebruik van sociale zekerheid. Een hoger rendement met hogere opname heeft daarentegen een gemiddeld positief effect op het overheidssaldo van gemiddeld € 179 mln.

Voor werkenden zijn de kosten van verloren arbeidstijd meegenomen, maar de kosten van verloren vrije tijd niet. Voor werkgevers en ondernemers zijn de kosten van productieverlies als gevolg van de tijd die wordt geïnvesteerd buiten beschouwing gelaten. Er is aangenomen dat de deelnemers een relatief groot aantal studie-uren in hun vrije tijd zullen volgen in de vorm van zelfstudie, avond- en weekendonderwijs, en dat werkgevers en werknemers tot oplossingen komen als werknemers zich scholen onder werktijd. Een beter opgeleide beroepsbevolking leidt mogelijk tot minder ziekteverzuim. Dit leidt vervolgens tot extra productie voor werkgevers en lagere verzuimkosten. Het saldo van al deze kosten en baten wordt geschat op 0 in termen van werkgeverslasten. Werkgevers reserveren jaarlijks ruim € 1,2 mld. uit de loonruimte voor het private deel van de leerrechten.

Het toekennen van leerrechten leidt tot een beter inzetbare beroepsbevolking. Investerings in scholing en ontwikkeling vergroten de werkgelegenheid met gemiddeld 0,4 procent. Door de regressieve toekenning van het publieke deel van de leerrechten wordt deze extra werkgelegenheid vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt gecreëerd.

De effecten op productiviteit zijn berekend door de toename van het bruto jaarinkomen uit te rekenen. Het gemiddelde bruto jaarinkomen stijgt gemiddeld met 1 procent in dit publiek-private stelsel. Bij een hoger rendement en hogere opname van rechten stijgen de jaarinkomens met nog eens 0,2 procent. Per saldo neemt de ongelijkheid zeer licht af, afhankelijk van het gekozen model en het succesvol bevorderen van de opname van het budget en het verhogen van het rendement hierop. We berekenen dit voor de hele beroepsbevolking als het verschil tussen de toename van het inkomen van werkenden en werkzoekenden met een opleidingsniveau hoger dan mbo-4-niveau en de toename van het inkomen van werkenden en werkzoekenden met een opleidingsniveau van mbo-4-niveau of lager. Bij hogere opname neemt de ongelijkheid licht toe, omdat relatief hoger opgeleiden dan meer profiteren dan de groep met een relatief laag onderwijsniveau. De effecten op het aantal flexibele contracten en zelfstandig ondernemers zijn niet gekwantificeerd. Er zijn twee effecten. Ten eerste worden beter opgeleide werkenden aantrekkelijker voor werkgevers waardoor er meer vaste dienstverbanden kunnen ontstaan. Ten tweede worden werkenden weerbaarder en wendbaarder als ze beter zijn geschoold en eigen middelen hebben om in te zetten voor investeringen in menselijk kapitaal. Dit zou ertoe kunnen leiden dat werkenden zich minder snel willen binden aan werkgevers. Leerrechten zijn vooral gericht op lager opgeleiden die nu vaker onvrijwillig flexibel ingezet worden. Het saldo van deze effecten is niet op voorhand helder en op 0/- gezet, wat betekent dat het aandeel werkenden met een vast dienstverband zeer licht toeneemt.

De uitdaging in de uitvoering is om de opname van toegekende leerrechten te verhogen ten opzichte van de huidige situatie waarin vooral hoger opgeleiden zich bij- en omscholen. Dat vergt een substantiële verandering in de leercultuur in Nederland. Daarnaast is het van belang om het rendement te verhogen richting het rendement op initieel onderwijs. Hogere rendementen vergroten de

prikkel tot deelname, omdat dit leidt tot hogere inkomens. Ten slotte is het succes afhankelijk van de substitutie van huidige inspanningen. Een adequaat aanbod van scholing vermindert deze substitutie wat vooral van belang is bij het toekennen van rechten aan hoger opgeleiden.

Tabel S.1 Effecten van het toekennen van leerrechten, lange termijn

	Effect maatregelen
Werkgelegenheid (%)	+0,4
Werkgeverslasten (€)	+1,2 mld.
Overheidsfinanciën (€)	0
Productiviteit	+
Inkomensongelijkheid	0/-
Aandeel flexibele contracten / zelfstandig ondernemers	0/-

Effecten arbeidscontracten die werken

Per saldo leiden maatregelen die de arbeidscontracten wijzigen en prikkels voor werkgevers en werknemers veranderen tot een toenemende (structurele) werkgelegenheid. De invoering van de werkendekorting en verhoging van de IACK in combinatie met het afschaffen van de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling geeft een duidelijk positief effect. Ook de verhoging van het lage btw-tarief naar 12 procent, met gedeeltelijke terugsluis via de werkendekorting, leidt per saldo tot een positief effect op de werkgelegenheid. Daar staan kleinere negatieve effecten tegenover door het uniformeren van het wettelijk minimumloon (wml) en de hogere werkgeverslasten als gevolg van bijdragen aan de leerrechten. Ook de minimumvoorwaarden die worden gesteld aan het zelfstandig ondernemerschap drukken in beperkte mate de toename van de werkgelegenheid.

De totale werkgeverslasten dalen door het pakket. Het gaat hier vooral om werkgeverslasten die niet aan de overheid worden afgedragen. De afschaffing van de transitievergoeding leidt tot een flinke afname van de lasten, de storting op de ontwikkelrekening bij einde dienstverband tot een beperkte lastenverzwaring. Het toekennen van individuele leerrechten leidt tot een toename van de werkgeverslasten, maar die is geboekt onder de leerrechten (zie Tabel S.1). Ook leidt de introductie van minimumvoorwaarden aan zelfstandigen tot een toename van de werkgeverslasten, omdat er voor werkgevers minder mogelijkheden zijn om sociale premies te omzeilen door zelfstandigen in te huren. Per saldo dalen de werkgeverslasten met maximaal € 0,8 mld.

De combinatie van maatregelen maakt flexkrachten en zzp'ers duurder. Per saldo vindt een verschuiving plaats van deze flexibele contractvormen naar het werknemerschap. Vooral de minimumvoorwaarden die worden gesteld aan het zelfstandig ondernemerschap en de afschaffing van de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling in combinatie met de introductie van de werkendekorting dragen hieraan bij. Deze laatste maatregel zorgt voor een daling van het aandeel zelfstandigen in de werkzame beroepsbevolking met bijna 1 procentpunt. Vooral het aandeel zelfstandigen aan de onderkant van de inkomens- en productiviteitsverdeling zal hierdoor dalen.

Op de overheidsfinanciën op lange termijn heeft het pakket een licht negatief effect. De forse lastenverlichtingen zijn budgetneutraal, want ze worden gecompenseerd door lastenverzwaringen. Wel tot uitgavenverhoging leiden de intensivering van de Inspectie SZW en de uniformering van

het wml (door hogere kosten voor het lage-inkomensvoordeel (LIV) die dienen als tegemoetkoming voor werkgevers die werknemers in dienst hebben met een laag loon en voor de overheid als werkgever). Per saldo gaat het naar schatting om € 0,2 mld. Door de gebruikelijke rendementsheffing zou het totale pakket, afhankelijk van vormgeving van het tarief, neutraal kunnen worden of de overheid zelfs geld kunnen opleveren.

Tabel S.2 Effect maatregelen arbeidscontracten die werken, lange termijn

	Effect maatregelen
Werkgelegenheid (%)	+0,4
Werkgeverslasten (€)*	-0,8 mld. +PM***
Overheidsfinanciën (€)**	-0,2 mld. +PM***
Productiviteit	+
Inkomensongelijkheid	0/-
Aandeel flexibele contracten / zelfstandig ondernemers	-

Noot: * dit zijn zowel collectieve als niet-EMU-relevante lasten; ** afhankelijk van of de gebruikelijk rendementsheffing per saldo lastenverzwarend werkt; *** Als de richting van een effect wel duidelijk is, maar de omvang niet, geven we dit aan met + of - PM

Het totaal aan maatregelen in dit pakket heeft naar verwachting overwegend positieve effecten op de productiviteit. Het uniformeren van het wml leidt in ieder geval via een samenstellingseffect tot een hogere productiviteit. Hetzelfde mechanisme werkt bij de minimumvoorwaarden aan zelfstandig ondernemerschap. Daarbij zorgt het afschaffen van de transitievergoeding voor meer arbeidsmobiliteit wat ook bijdraagt aan een hogere productiviteit. De maatregelen die zich richten op het beperken van de ontslagbescherming van vaste contracten verbeteren de matching tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en verhogen op die manier de productiviteit – de kosten om tot een optimale match tussen de baan en de werknemer te komen worden immers lager. Daarentegen zorgt de mogelijkheid voor werkgevers om eenzijdig de arbeidsduur te verminderen juist voor minder arbeidsmobiliteit en een minder efficiënte allocatie van arbeid, doordat werknemers minder snel van baan veranderen of worden ontslagen bij (structurele) vraaguitval.

Het effect op de inkomensverdeling is vooral afhankelijk van de wijze waarop de lastenverzwaringen worden teruggesluisd. In de nu gekozen vormgeving kan een beperkt positief effect op de inkomensongelijkheid verwacht worden. De intensivering van de werkendenkorting is geconcentreerd aan de onderkant van de inkomensverdeling en drukt per saldo de inkomensongelijkheid engszins. Dit geldt ook in eerste instantie voor het uniforme wml en de minimumvoorwaarden aan het zelfstandig ondernemerschap. Maar dat effect zal (in ieder geval deels) gecompenseerd worden doordat de werkgelegenheid onder deze groepen (dynamisch) afneemt door deze maatregelen. De gebruikelijke rendementsheffing leidt tot meer inkomensongelijkheid, omdat hogere winsten in box 2 zwaarder belast worden.

Activerende en solidaire inkomensverzekeringen

De werkgelegenheid op lange termijn neemt door de maatregelen op het gebied van de inkomensverzekeringen en -bescherming toe, met minimaal 0,6 procent. De belangrijkste bijdrage daaraan wordt geleverd door het springplankregime in de werkloosheidswet (WW) en arbeidsongeschiktheidswetgeving (WGA) en door de verkorting van de WW-duur. Kleine positieve effecten zijn er

van het gesprek bij het Werkhuis na contractbeëindiging, het beperken van de doorstroom van de WW-uitkering naar de ziektewet en WW-sancties bij het missen van loopbaangesprekken. Daarnaast zijn er maatregelen die een (beperkt) positief effect hebben op de werkgelegenheid, die niet zijn gekwantificeerd zoals het eigen regiegesprek en het periodieke gesprek bij het Werkhuis. Deze zijn in onderstaande samenvattende tabel aangegeven met PM. Daartegenover heeft de introductie van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering (AOV) voor zelfstandigen een beperkt negatief effect op de werkgelegenheid. Het zal vooral leiden tot een verschuiving van zelfstandig ondernemerschap naar werknemerschap. Ook de verlofkortingen leiden tot minder arbeidsaanbod in uren. Verruiming van het geboorteverlof met 20 weken voor iedere ouder tegen 70 procent van het wml leidt tot meer gebruik van geboorteverlof door vaders en moeders. Doordat er minder uren gemaakt worden tijdens het verlof, daalt de werkgelegenheid met 0,1 procent. De invoering van mantelzorgverlof maakt het eenvoudiger om zorgtaken met werk te combineren. Hierdoor daalt de werkgelegenheid met naar schatting 0,2 procent, voornamelijk door de opname van verlofuren.

De werkgeverslasten dalen met minimaal € 0,9 mld. Dit is vooral het gevolg van maatregelen die leiden tot een lager beroep op de WW (als gevolg van duurbepanking, springplankregime en beperking doorstroom naar Ziektewet) en de sancties en monitoring van het springplankregime. In dit regime dient de uitkeringsontvanger (WW en AO) zich 70 procent van zijn oude werktijd bij het UWV in te spannen met scholen, het zoeken naar nieuw werk en/of het lopen van een stage. De lagere uitkeringslasten als gevolg van deze maatregelen worden doorberekend in de werkgeverspremies. Daar staat een lastenverzwaring voor zelfstandig ondernemers tegenover van ongeveer € 2,5 mld. door de invoering van een verplichte AOV. Deze AOV is gelijk aan die van het Staradvies.

Omdat we ervan uitgaan dat de lagere uitgaven aan werkloosheid en arbeidsongeschiktheid als gevolg van de maatregelen in het pakket worden teruggegeven via lagere premies, hebben deze maatregelen geen effect op de overheidsfinanciën op langere termijn. In totaal nemen de overheidsuitgaven toe met circa € 0,6 mld. Dit is het saldo van hogere uitgaven aan het Werkhuis, geboorteverlof en mantelzorgverlof en de bijstand als gevolg van de WW-maatregelen, en lagere uitgaven aan de bijstand door de verplichte AOV voor zelfstandigen.

Tabel S.3 Effect activerende en solidaire inkomensverzekeringen, lange termijn

	Effect maatregelen
Werkgelegenheid (%)	0,6 +PM
Werkgeverslasten (€)	-0,9 mld. +PM
Zelfstandigenlasten (€)	+2,5 mld.
Overheidsfinanciën (€)	-0,9 mld.
Productiviteit	+
Inkomensongelijkheid	0/-
Aandeel flexibele arbeidscontracten	0
Aandeel zelfstandig	-

De maatregelen in dit pakket hebben naar verwachting een (beperkt) positief effect op de productiviteit. De investeringen in scholing en training in het springplankregime in de WW en WGA leiden tot een hogere productiviteit van (voormalig) werkzoekenden. Daarnaast kunnen de activiteiten bij

het Werkhuis (periodieke keuringen, meldplicht bij contractbeëindiging) leiden tot een vermindering van de mismatch op de arbeidsmarkt hetgeen ook leidt tot een hogere arbeidsproductiviteit.

Ten aanzien van de inkomensverdeling zijn er geen veranderingen. De maatregelen in de WW kunnen in eerste aanleg (statisch) leiden tot meer inkomensongelijkheid door minder inkomenszekerheid en gedeeltelijke uitstroom naar de bijstand. Maar dat effect zal (in ieder geval deels) gecompenseerd worden doordat de werkgelegenheid onder deze groep (dynamisch) toeneemt. Bovendien neemt de inkomensongelijkheid waarschijnlijk af door de introductie van het springplankregime: dit komt doordat de uitwerking van de programma's met name positief is voor langdurig werklozen, die relatief vaak kampen met armoede en een laag inkomen. Ook de verplichte AOV voor zelfstandigen draagt bij aan verkleining van de inkomensverschillen.

De maatregelen drukken het aandeel zelfstandigen in de werkgelegenheid. De WW-maatregelen leiden tot een lagere WW-premie en daarmee tot een verkleining van het verschil tussen werknemers en zelfstandigen (die geen WW-premie betalen). Ook de introductie van een verplichte AOV voor zelfstandigen leidt tot een verkleining van dit verschil en drukt het aandeel zelfstandigen met ongeveer 0,3 procentpunt. De meest maatregelen hebben geen of slechts een gering effect op het aandeel flexibele arbeid (flexcontracten en zelfstandigen). Daarnaast zijn er maatregelen met een negatief en een positief effect op dit aandeel. De verplichte AOV voor zelfstandigen zou kunnen leiden tot een toename van het aandeel flexibele arbeid.

Basisbanen in plaats van bijstandsuitkeringen

Mensen die de bijstand instromen wordt een basisbaan aangeboden. Deze maatregel is aanvullend op het pakket maatregelen dat activerende verzekering en bescherming wil bieden en gericht op het via een basisbaan duurzaam aan de slag helpen van mensen aan de basis van de arbeidsmarkt. De basisbaan bestaat uit een arrangement van 28 uur tegen 70 procent wml wat gelijk is aan een volledige bijstandsuitkering (samenwonenden krijgen een basisbaan van 20 uur per week tegen 50 procent wml aangeboden). Basisbanen zijn in principe bedoeld voor mensen die in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering met een verdien capaciteit van 30 tot 100 procent van het wml. Gemeenten krijgen sterke prikkels om mensen te laten doorstromen naar regulier werk.

Er zijn nationaal en internationaal verschillende initiatieven genomen om mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt te activeren en te helpen het werkzame leven (weer) op te pakken. Deze initiatieven zijn over het algemeen kostbaar, omdat veel moet worden geïnvesteerd in begeleiding en het werkfit maken van de populatie. De invoering van basisbanen leidt tot uitvoeringskosten per persoon die liggen tussen € 5.000 en € 11.000. De overheidsfinanciën verslechteren door het invoeren van de basisbaan met € 0,8 mld. De werkgeverslasten nemen per saldo niet toe.

De tijdsbesteding in de basisbaan bestaat uit werk, het oplossen van ernstige problemen in de persoonlijke sfeer, leren (via het benutten van leerrechten) en arbeidsoriëntatie. Gemeenten voeren deze taken uit en ontvangen middelen van de overheid. Er stromen structureel ongeveer 14.000 mensen door naar regulier werk en een deel van de populatie vraagt geen uitkering aan. In termen van werkgelegenheid is dat een structurele toename van 0,2 procent. Een deel van de werkgelegenheid komt tot stand in de basisbanen zelf. Dit zijn in beginsel tijdelijke banen. Via de bekostigings-systematiek ervaren gemeentes stevige prikkels om mensen zoveel mogelijk te plaatsen bij reguliere

werkgevers en hun loonwaarde goed te benutten. Omdat ook mensen met een verdien capaciteit boven het wml in basisbanen aan de slag gaan, ontstaat verdringing. In totaal zijn structureel ongeveer 160.000 mensen aan de slag in basisbanen.

Het reguliere werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt is gemiddeld gezien vaker flexibel dan vast. Het is echter onduidelijk of de extra werkgelegenheid vaker vast of flexibel van aard zal zijn.

Het reguliere werk en de basisbanen leiden niet tot een hogere productiviteit op macro-economisch niveau. De arbeid die wordt toegevoegd heeft een lage productiviteit, waardoor de (gemiddelde) arbeidsproductiviteit van de werkenden eerder zal dalen dan stijgen. Het netto productiviteitseffect is nihil gezien de omvang van het extra aantal werkenden en de mogelijke verdringing van andere werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het effect op de inkomensongelijkheid is ook gering. Doordat een aantal mensen nu regulier aan het werk wordt geholpen verdienen zij (enigszins) meer dan de hoogte van een bijstandsuitkering. Hierdoor daalt de inkomensongelijkheid in geringe mate.

Tabel S.4 Effect van basisbanen, lange termijn

	Effect maatregelen
Werkgelegenheid (%)	0,2
Mensen aan het werk in basisbanen (aantal)*	160.000
Werkgeverslasten (€)	0
Overheidsfinanciën (€)	-0,8 mld.
Productiviteit	0/-
Inkomensongelijkheid	0/-
Aandeel flexibele contracten / zelfstandig ondernemers	0/+

Noot: * 160.000 mensen zijn 28 uur per week (1,5 procent van de werkgelegenheid in uren) actief in een basisbaan.

Ouders en kinderen

Maatregelen voor jonge kinderen en hun ouders zijn bedoeld om verlofregelingen bij geboorte te verruimen (zie hierboven), kinderopvang aantrekkelijker te maken en schooltijden beter te laten aansluiten op de werkdag, zodat de arbeidsparticipatie toeneemt. Verder dient er een integrale oplossing te komen voor kinderen tot en met 12 jaar en moeten de opbrengsten van het basisonderwijs omhoog.

Een maatregel is om de kinderopvang voor ouders met een relatief laag inkomen gratis te maken. Ouders met een inkomen lager dan 130 procent wml hebben voor hun kinderen van 1-4 jaar recht op gratis kinderopvang voor 16 uur in de week. Voor meer dan 16 uur per week geldt een ouderbijdrage. De kosten voor de overheid van de extra opvang bedragen ca. € 0,16 mld. per jaar. De werkgelegenheid neemt door deze maatregel niet toe. Wanneer de toegang tot gratis kinderopvang wordt uitgebreid tot ouders met een inkomen tot 1,5 keer modaal zijn de kosten voor de overheid € 0,5 mld. per jaar.

Het verlengen van de schooldag van kinderen in de leeftijd 6-12 jaar kost de overheid naar schatting ruim € 0,7 mld. Extra kosten van de kinderopvang bedragen jaarlijks € 1,6 mld. Hier staat tegenover dat een besparing van € 1 mld. wordt behaald omdat het aantal onderwijssuren daalt. Deze maatregel leidt tot een betere aansluiting van schooldagen op werkdagen en verhoogt de arbeidsparticipatie van vooral vrouwen. De werkgelegenheid stijgt met 0,3 procent. Het verlengen van de schooldag zou het ook eenvoudiger moeten maken om kinderen op het juiste niveau les te geven. De brede schooldag kan de ontwikkeling van kinderen bevorderen doordat opvang en onderwijs beter op elkaar aansluiten. Deze effecten zijn niet te kwantificeren. Dit geldt ook voor de bevordering van de vorming van kindcentra.

De opbrengsteisen in het basisonderwijs gaan omhoog. De combinatie van maatregelen voor kinderen (zoals eerder naar school/naar de kinderopvang en een langere schooldag) met hogere opbrengsteisen kan worden beschouwd als een investering in het menselijk kapitaal van de toekomst. De rendementen van deze investeringen kunnen moeilijk worden gekwantificeerd; ze leveren op de zeer lange termijn een beter opgeleide beroepsbevolking en daarmee een sterkere economie op.

De productiviteitseffecten van de maatregelen die al op korte termijn effect resulteren zijn voor een deel onduidelijk en voor een deel gering. Het effect op productiviteit van de huidige ouders is niet goed in te schatten. Enerzijds is het mogelijk om een betere balans tussen werk en zorg te creëren waardoor mensen op het werk mogelijk productiever worden. Er wordt in beperkte mate extra werkgelegenheid gecreëerd. Ook het effect op inkomensongelijkheid is moeilijk in te schatten. Het effect op inkomensongelijkheid is waarschijnlijk negatief omdat ouders met een laag inkomen betere voorzieningen krijgen (in natura) en mogelijk een prikkel hebben om te gaan werken. Aan de andere kant hebben ook ouders die nu al kinderen op de kinderopvang recht op gratis opvang. Dit vergroot mogelijk de ongelijkheid.

Tabel S. 5 Effect van kindvoorzieningen, lange termijn

	Effect maatregelen
Werkgelegenheid (%)	0,3
Werkgeverslasten (€)	0
Overheidsfinanciën (€)	-0,9 mld.
Productiviteit	0
Inkomensongelijkheid	0

Inhoud

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
2 Doorrekening thema LLO	3
2.1 Publiek-privaat LLO-stelsel.....	3
2.2 Rekenmodel.....	6
2.3 Scenario's	9
2.4 Modeluitkomsten.....	13
2.5 Voorwaarden en veronderstellingen	15
2.6 Resultaten.....	18
2.7 Conclusie en aandachtspunten.....	25
3 Arbeidscontracten die werken	29
3.1 Invoering werkendekorting	30
3.2 Uitbreiden Inspectie SZW	31
3.3 Uniformeren wml.....	31
3.4 Inwilligen ontslagverzoek.....	32
3.5 Verhogen lage btw-tarief en verlagen inkomstenbelasting.....	33
3.6 Gebruikelijke rendementsheffing in box 2.....	35
3.7 Afschaffen transitievergoeding	36
3.8 Mogelijkheid tot wijzigen arbeidsvoorwaarden.....	37
3.9 Minimumvoorwaarden zelfstandig ondernemerschap.....	39
4 Activerende en solidaire inkomensverzekeringen	45
4.1 WW-verhoging & WW-duurverkorting.....	46
4.2 Mantelzorgverlof	46
4.3 Springplankregime in de WW	47
4.4 Springplankregime in de WGA.....	48
4.5 Meldplicht bij het Werkhuis	50
4.6 Monitoring en sancties bij springplankregime en Werkhuis	51
4.7 AO-verzekering voor zzp'ers	53
4.8 Afschaffen doorstroom WW naar Ziektewet.....	55
4.9 Eigen-regiegesprek en perspectiefgesprek	56

4.10	Periodieke keuring Werkhuis.....	57
4.11	Ouderschapsverlof.....	58
5	De basis van de arbeidsmarkt.....	61
5.1	Bekostiging.....	61
5.2	Loonkostensubsidie.....	62
5.3	Basisbanen.....	63
5.4	Kosten en baten.....	64
6	Jonge kinderen en hun ouders.....	71
6.1	Eerste twee dagen gratis kinderopvang voor kinderen van 1-4 jaar.....	71
6.2	Verlengde schooldag voor kinderen van 6-12 jaar.....	72
6.3	Kwaliteit van het onderwijs.....	74
	Literatuur.....	77
Bijlage A	Model.....	85
Bijlage B	Beroepsbevolking Nederland.....	91
Bijlage C	Gevoeligheidsanalyse.....	93
Bijlage D	Uitbreiding doelgroep.....	95
Bijlage E	Minimumvoorwaarden zelfstandig ondernemerschap aan de onderkant van de arbeidsmarkt.....	101

1 Inleiding

Het Platform de Toekomst van Arbeid (PTA) doet een aantal concrete voorstellen om de waarde van werk in Nederland te vergroten. Het doel is om economische groei en werkgelegenheid toe te laten nemen door meer mensen mee te laten doen. Door SEO Economisch Onderzoek zijn in totaal vijf pakketten van maatregelen doorgerekend. Het toekennen van leerrechten, het moderniseren van contracten, het bouwen van een stelsel van activerende inkomensverzekering, de invoering van basisbanen en nieuwe regelingen voor ouders en hun kinderen. In deze publicatie worden de concrete voorstellen en hun effecten belicht.

De voorstellen van het PTA zijn beoordeeld op verschillende criteria, zoals de structurele verandering in werkgeverlasten, werkgelegenheid, productiviteit, overheidsfinanciën, inkomensongelijkheid en aandelen flexibele arbeid. Een beoordeling op welvaartsbaten is achterwege gelaten, omdat sommige effecten niet kunnen worden gekwantificeerd. De effecten worden kwalitatief geduid op basis van economische theorie en empirie. Indien mogelijk worden de effecten gekwantificeerd op basis van berekeningen uit de wetenschappelijke literatuur of door eigen berekeningen gebaseerd op parameters uit de literatuur.

We hebben de gevolgen van de PTA-voorstellen en beleidsopties in kaart gebracht op basis van een aantal economische uitkomsten. We behandelen de structurele effecten en gaan dus (veelal) niet in op veranderingen die alleen op de korte en middellange termijn plaatsvinden als gevolg van transitities. De gepresenteerde effecten zijn mutaties ten opzichte van het nulscenario. Dit scenario is gelijk aan de huidige Nederlandse situatie. De mutaties dienen als volgt geïnterpreteerd te worden (tenzij anders aangegeven):

- *Werkgeverslasten*. Mutatie in jaarlijkse collectieve werkgeverslasten (structureel) in euro's ten opzichte van het nulscenario. Indien sprake is van substantiële werkgeverslasten die niet collectief zijn (niet via de overheidsbegroting lopen) vermelden we dat.
- *Werkgelegenheid*. Mutaties in de structurele werkgelegenheid als procentuele verandering ten opzichte van de structurele werkgelegenheid in het nulscenario.
- *Overheidsfinanciën*. Mutaties in het begrotingssaldo in euro's ten opzichte van het nulscenario.
- *Productiviteit*. Mutaties in het bbp per gewerkt uur als procentuele stijging (daling) ten opzichte van het bbp per gewerkt uur in het nulscenario.
- *Inkomensongelijkheid*. Mutaties van Gini-coëfficiënt (tenzij anders aangegeven) in procenten ten opzichte van het nulscenario.
- *Veranderingen aandelen flexibele arbeid (indien relevant)*. Mutaties in het aandeel flexibele arbeid in de werkzame beroepsbevolking in procenten ten opzichte van het nulscenario, uitgesplitst naar flexcontracten (tijdelijke contracten, uitzendcontracten, oproepcontracten, payroll) en zelfstandigen.

2 Doorrekening thema LLO

Het PTA bepleit de invoering van een individueel budget voor werkenden en werkzoekenden in Nederland om te investeren in een leven lang ontwikkelen (LLO-budget). Deze doorrekening verschilt op een aantal punten van eerdere en parallelle doorrekeningen van publieke leerrechten die zijn gedaan met hetzelfde rekenmodel (zie Box 2.1).

2.1 Publiek-privaat LLO-stelsel

Het LLO-stelsel zoals voorgesteld door PTA bestaat uit zowel een publiek als een privaat LLO-budget. In deze doorrekening worden beide budgetten zowel afzonderlijk als gezamenlijk doorge-rekend. In totaal zijn drie alternatieve doorrekeningen uitgevoerd:

1. **Publiek LLO-budget:** Een publiek LLO-budget dat regressief wordt toegekend op basis van het verschil in gemiddelde kosten voor de overheid van een afgeronde (initiële) wo-masteropleiding en de gemiddelde kosten van de feitelijk hoogst afgeronde opleiding van de begunstigde;
2. **Privaat LLO-budget:** Een privaat LLO-budget dat 0,5 procent van het loon van werkenden bedraagt en wordt gereserveerd vanuit de loonruimte; en
3. **Publiek-privaat LLO-budget:** Een publiek-privaat LLO-budget dat gelijk is aan het verschil in gemiddelde kosten voor de overheid voor een afgeronde (initiële) wo-masteropleiding en de gemiddelde kosten van de feitelijk hoogst afgeronde opleiding van de begunstigde plus 0,5 procent van het loon van werkenden.

Doelgroep

De doelgroep van het voorgestelde publiek-private LLO-stelsel bestaat uit alle werkenden en werkzoekenden met minstens een startkwalificatie (havo-/vwo-/mbo-2-diploma) die minimaal twee jaar uitgeschreven zijn uit het initiële onderwijs of ouder zijn dan 27 jaar. Werkenden en werkzoekenden die geen startkwalificatie hebben behaald en niet-actieven in de beroepsbevolking krijgen geen LLO-budget toegekend.¹ Zij dienen in het initiële onderwijs of via bestaande arrangementen een startkwalificatie te behalen, waarna ze in aanmerking komen voor leerrechten. In hoofdstuk 7 wijzigen we deze aanname van toekenning en zijn ook leerrechten beschikbaar voor mensen die geen startkwalificatie hebben behaald. Er wordt op twee manieren budget toegekend aan deze groep: volgens de regressieve toekenning (zie onder in Figuur 2.1) en met een vaste voet van € 7,5 duizend.

¹ De doelgroep voor het LLO-stelsel is daarmee gelijk aan de doelgroep voor leerrechten in Ter Weel et al. (2018).

Box 2.1 Relatie tot andere doorrekeningen met hetzelfde model

Leerrechten doorgerekend (Ter Weel et al., 2018)

In 2018 heeft SEO Economisch Onderzoek (SEO) voor de MBO Raad, NRTTO, VNO-NCW en MKB Nederland een doorrekening uitgevoerd met een model waarbij op een regressieve wijze leerrechten zijn toegekend aan de Nederlandse beroepsbevolking. De resultaten hiervan zijn gerapporteerd in Ter Weel et al. (2018). De doorrekening in deze studie wijkt op een aantal punten af van de oorspronkelijke studie:

- Er is een publiek-privaat LLO-stelsel doorgerekend;
- De belastingschijven zijn dynamisch ingevoerd, zodat deze zich aanpassen aan veranderingen in het inkomen als gevolg van het (onder andere veronderstellingen) toekennen van het LLO-budget;
- Er is gerekend met substitutie (*deadweight loss*) van het publieke LLO-budget en de huidige LLO-investeringen;
- Er is rekening gehouden met zogenaamde *lock-in* effecten van LLO-investeringen onder werkzoekenden waardoor de werkloosheidsduur langer is;
- De hogere baankans als gevolg van het LLO-budget is aflopend met het opleidingsniveau;
- De inkomensongelijkheid is berekend t.o.v. mbo-4 in plaats van t.o.v. mbo-3; en
- Er is aanvullend een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd ten aanzien van het substitutiepercentage van het rekenmodel.

Het basisrekenmodel, de nulmeting, de modeluitkomsten en de wijze van rapporteren zijn hetzelfde gebleven.

Vereniging Hogescholen en Vereniging van Universiteiten

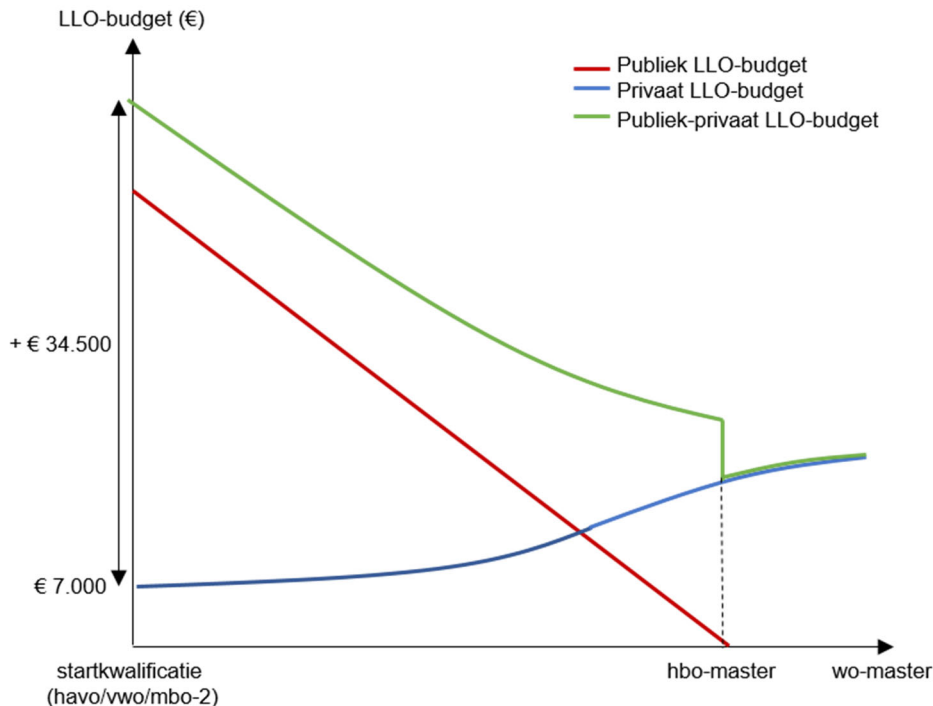
Parallel aan deze doorrekening heeft SEO een vergelijkbare doorrekening van alternatieve modellen van leerrechten voor de Vereniging Hogescholen (VH) en de Vereniging van Universiteiten (VSNU) uitgevoerd. Voor de onderlinge vergelijkbaarheid van de resultaten van deze doorrekeningen zijn met het rekenmodel scenario's doorgerekend, waarbij dezelfde voorwaarden en veronderstellingen zijn gehanteerd als in deze doorrekening. Het verschil is dat voor de VH en VSNU het alleen om publieke leerrechten gaat en ook de hoogstopgeleiden (hbo- en wo-masters) tot de doelgroep behoren.

Omvang

De omvang van het publieke LLO-budget (in euro's) is net zoals in Ter Weel et al. (2018) gelijk aan het verschil in kosten die de overheid maakt voor een afgeronde (initiële) wo-masteropleiding vergeleken met de feitelijk afgeronde opleiding van de begunstigde.² De omvang van het private LLO-budget (in euro's) is gelijk aan 0,5 procent van het loon van werkenden en wordt gereserveerd vanuit de loonruimte. De omvang van het gecombineerde publiek-private LLO-budget is vervolgens de som van het publieke en private LLO-budget.

² Dit sluit aan bij de huidige wetgeving waarin het recht bestaat om tot en met een wo-master initieel onderwijs te volgen. De kosten die de overheid maakt voor de verschillende opleidingen zijn gebaseerd op de begroting 2018 van het ministerie van OCW. De kosten van wetenschappelijk onderwijs zijn gecorrigeerd voor de onderzoekscomponent. Bij de berekening van de kosten per afgeronde opleiding is uitgegaan van nominale studieduren (d.w.z. een studieduur zonder vertraging) via de meest gebruikelijke leerweg (bijv. havo gevolgd door hbo-bachelor). Zie paragraaf 3.1 in Ter Weel et al. (2018).

Figuur 2.1 Publiek-privaat LLO-stelsel



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

De omvang van de verschillende LLO-budgetten (in euro's) is naar opleidingsniveau grafisch weergegeven in Figuur 2.1.³ Het publieke LLO-budget (rode lijn) is substantieel hoger voor lager opgeleiden, omdat dit budget regressief wordt toegekend. Het private LLO-budget (blauwe lijn) is kleiner qua omvang en oplopend met opleidingsniveau, omdat het loon van hoger opgeleiden gemiddeld hoger ligt. Het publiek-private LLO-budget (groene lijn) is de som van het publieke en private budget. Dit LLO-budget is substantieel hoger voor lager opgeleiden, omdat het regressieve publieke budget een grotere omvang heeft dan het private budget.

Tabel 2.1 geeft een gedetailleerd overzicht van de omvang van de verschillende LLO-budgetten die per opleidingsniveau zijn toegekend aan werkenden en werkzoekenden. De kosten die de overheid gemiddeld maakt per afgeronde opleiding – op basis van nominale studieduren – zijn weergegeven in de eerste kolom van de tabel. De bedragen van het publieke, private en publiek-private LLO-budget zijn weergegeven in respectievelijk de derde, vijfde en zevende kolom. Daarnaast zijn de budgetten in kolom vier, zes en acht uitgedrukt in modules. In de praktijk zal het budget namelijk gebruikt worden voor het volgen van modules van erkende opleidingen. Het huidige scholingsaanbod laat zien dat deze modules veelal bestaan uit zowel contacturen als zelfstudie. Voor het bekostigen van deze contacturen gaan we in de berekeningen uit van een tarief van € 7,50 per uur. Dit tarief is gebaseerd op het tarief van een voltijdsopleiding (ongeveer € 5 per uur) vermeerderd met kosten die opleiders moeten maken voor het aanbieden van modulaire LLO-opleidingen op maat.

³ Figuur 2.1 toont ter illustratie doorgetrokken lijnen, maar in de realiteit gaat het om 10 verschillende opleidingsniveaus, namelijk: havo, vwo, mbo-2, mbo-3, mbo-4, hbo-ad, hbo-bachelor, wo-bachelor, hbo-master en wo-master.

Tabel 2.1 Omvang LLO-budget per persoon naar opleidingsniveau

	Kosten overheid ^a	Publiek budget		Privaat budget		Publiek-privaat budget	
		euro's ^b	modules ^c	euro's ^d	modules ^c	euro's ^d	modules ^c
havo	102.930	34.508	115	6.992	23	41.430	138
mbo-2	106.784	30.654	102	7.040	24	37.694	126
vwo	111.676	25.762	86	7.357	24	33.119	110
mbo-3	115.184	22.254	74	7.803	26	30.057	100
mbo-4	119.384	18.054	60	8.764	29	26.818	89
hbo-ad	117.330	11.881	40	10.092	33	21.973	73
hbo-bachelor	131.730	5.708	19	11.112	37	16.820	56
wo-bachelor	129.861	7.577	25	12.640	41	20.217	66
hbo-master	140.730	0	0	12.104	42	12.104	42
wo-master	137.438	0	0	13.434	45	13.434	45

a Dit zijn de totale kosten van een afgeronde opleiding voor de overheid op basis van nominale studieduren, via de kortste leerweg.

b De omvang van het publieke budget in euro's is bepaald door de kosten van een wo-masteropleiding te verminderen met de kosten van de desbetreffende opleiding.

c De omvang in modules is op basis van een gemiddelde kostprijs van € 7,50 per uur uitgaande van modules van 40 uur (een voltijds werkweek).

d De omvang van het private budget in euro's is bepaald door 0,5 procent van het gemiddelde loon van het desbetreffende opleidingsniveau te nemen.

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Voor werkenden zijn de kosten van verloren arbeidstijd meegenomen, maar de kosten van vrije tijd niet. Voor werkgevers en ondernemers zijn de kosten van productieverlies als gevolg van de tijd die wordt geïnvesteerd in LLO buiten beschouwing gelaten. Er is aangenomen dat de deelnemers een relatief groot aantal studie-uren in hun vrije tijd zullen volgen in de vorm van zelfstudie en dat werkgevers en werknemers tot oplossingen komen als werknemers zich scholen onder werktijd. Dat past ook bij het op individuele wijze toekennen van leerrechten aan burgers, die zelf zeggenschap hebben over de aanwending en invulling daarvan (en niet de werkgever).

2.2 Rekenmodel

Voor de doorrekening van het voorgestelde LLO-stelsel is hetzelfde rekenmodel gebruikt als in Ter Weel et al. (2018). De nulmeting van de huidige situatie is gebaseerd op data uit 2016. Hieronder zijn de belangrijkste mechanismes en parameters van het rekenmodel beschreven. Bijlage A geeft een uitgebreide verantwoording van het rekenmodel.

Modelopzet

We gebruiken een dynamisch model van investeringen in menselijk kapitaal uit de economische wetenschappelijke literatuur dat aanvankelijk is ontwikkeld door Ben-Porath (1967) en recentelijk verder is uitgewerkt door Magnac et al. (2018). Bij het opstellen van het model gaan we uit van een werkende van 27 jaar met minimaal een startkwalificatie op zak die met een bepaalde hoeveelheid

menselijk kapitaal (dat bestaat uit het gevolgde aantal jaren initieel onderwijs) gedurende het werkende leven kan beslissen hoe de tijd wordt verdeeld tussen productie en scholing. De parameters van het model zijn zo gekozen dat het model per opleidingsniveau de huidige totale gemiddelde deelname aan post-initieel onderwijs (zonder LLO-budget) en het huidige gemiddelde inkomensprofiel over de arbeidsloopbaan van de tien verschillende opleidingsniveaus voorspelt.

Omvang doelgroep en huidige LLO-investeringen

Per (initieel) opleidingsniveau is het aantal werkenden en werkzoekenden tussen 22 en 70 jaar dat tot de doelgroep van het LLO-budget behoort in kaart gebracht. Hierbij is uitgegaan van de huidige niet-onderwijsvolgende (beroeps)bevolking, zoals gedefinieerd door het CBS (de laatste cijfers op voldoende detailniveau zijn uit 2016). Mensen die in deeltijd werken zijn met een factor 0,5 meegenomen in deze aantallen (zie Bijlage B).

Op basis van informatie uit de Enquête beroepsbevolking (EBB) van het CBS zijn per opleidingsniveau en leeftijdscategorie de huidige LLO-investeringen geschat. Tabel 2.2 laat de huidige LLO-investeringen (in dagen per jaar) zien naar opleidingsniveau en leeftijdscategorie. Het gaat hier niet alleen om (modules van) erkende opleidingen (waar het publieke LLO-budget zich op richt), maar om de som van alle LLO-investeringen (waarvoor het private LLO-budget bedoeld is). Het is niet goed mogelijk een betrouwbaar onderscheid te maken tussen de verschillende vormen van training en opleiding op het niveau van tien verschillende opleidingsniveaus en leeftijdscategorieën. De huidige LLO-investeringen zijn oplopend met opleidingsniveau, omdat hoger opgeleiden vaker en meer investeren, en aflopend met leeftijd, omdat oudere werkenden veelal in beperkt mate investeren.

Tabel 2.2 Huidige LLO-investeringen (in dagen per jaar) naar opleidingsniveau (oplopend) en leeftijdscategorie (aflopend)

	27-36 jaar	37-46 jaar	47-56 jaar	57-70 jaar
havo	1,7	1,3	1,1	0,9
mbo-2	2,4	1,9	1,6	1,3
vwo	1,3	1,1	0,9	0,7
mbo-3	2,0	1,6	1,3	1,1
mbo-4	2,8	2,2	1,9	1,5
hbo-ad	3,7	3,0	2,5	2,0
hbo-bachelor	4,5	3,6	3,0	2,4
wo-bachelor	5,4	4,3	3,6	2,9
hbo-master	4,8	3,8	3,2	2,6
wo-master	6,3	5,0	4,2	3,4

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2018) o.b.v. Enquête beroepsbevolking (EBB)

Ontwikkeling menselijk kapitaal

De ontwikkeling van het menselijk kapitaal over de arbeidsloopbaan hangt af van de omvang van de LLO-investeringen. Als niet wordt geïnvesteerd in LLO, dan zal het menselijk kapitaal afnemen over de tijd. Investeren in LLO zorgen ervoor dat het menselijk kapitaal, de arbeidsproductiviteit en daarmee het inkomen minder snel afnemen of op peil blijven. De mate waarin dit het geval is, hangt af van het rendement op scholing en de afschrijvingsvoet.

Rendement op LLO-investeringen

Het rendement op LLO-investeringen is gedefinieerd als de toename van het inkomen als gevolg van een jaar extra scholing. Empirisch onderzoek laat zien dat in Nederland het rendement op één jaar initieel onderwijs gemiddeld circa 8 procent is (Hartog & Gerritsen, 2016). Verder laat empirisch onderzoek in de Verenigde Staten zien dat het rendement op scholing hoger (lager) is voor hoger (lager) opgeleiden als wordt gekeken naar voltooid onderwijs (Heckman et al., 2008; 2018). Daarnaast is het rendement op LLO-investeringen over het algemeen lager dan dat op initieel onderwijs (Haelermans & Borghans, 2012).

Op basis van deze empirie zijn in deze doorrekening twee verschillende varianten op de rendementen voor de verschillende opleidingsniveaus verondersteld (zie Bijlage A; Tabel A. 1). In de eerste variant is met een rendement op LLO-investeringen gerekend dat gelijk is aan het rendement op initieel onderwijs: 6 tot 12 procent (oplopend met opleidingsniveau). In de tweede variant is gerekend met de helft van dit rendement: 3 tot 6 procent (oplopend met opleidingsniveau). Bijvoorbeeld, werkenden met een startkwalificatie hebben een rendement van 6 procent in de eerste variant en van 3 procent in de tweede variant. Werkenden met een wo-masterdiploma hebben een rendement van 12 en 6 procent in respectievelijk de eerste en tweede variant.

Afschrijvingsvoet

De afschrijvingsvoet op menselijk kapitaal is bepaald op 2 procent per jaar (zie Bijlage A; Tabel A. 1). Dit werkt cumulatief, wat betekent dat voor alle opleidingsniveaus – zonder extra LLO-investeringen – het menselijk kapitaal na 35 jaar gehalveerd is. Deze afschrijvingsvoet komt ongeveer overeen met de gemiddelde huidige LLO-investeringen en resulterende loonprofielen over de arbeidsloopbaan.

In Ter Weel et al. (2018) is aanvullend nog gevarieerd met een hogere afschrijvingsvoet van 3 procent en een gedifferentieerde afschrijvingsvoet aflopend met opleidingsniveau: van 5 procent voor lager opgeleiden tot 2 procent voor hoger opgeleiden. De toenemende snelheid waarmee technologische veranderingen elkaar opvolgen zou er wel eens toe kunnen leiden dat kennis en vaardigheden sneller verouderen en eerder worden afgeschreven dan nu het geval is. Daarnaast zijn lager opgeleiden veelal minder wendbaar bij technologische veranderingen (Weinberg, 2004) en hebben zij meer last van concurrentie uit het buitenland als gevolg van globalisering. Hoger opgeleiden daarentegen hebben vaker kennis en vaardigheden die complementair zijn aan deze ontwikkelingen waardoor hun afschrijvingsvoet mogelijk lager is (Acemoglu & Autor, 2011). Kortom, technologische verandering lijkt bepaalde vaardigheden te bevoordelen (complementeren) en anderen juist te benadelen (substitueren). Dit proces wordt ook wel aangeduid als *skill-biased technological change*.

Bij een hogere of gedifferentieerde afschrijvingsvoet vallen de rendementen op LLO-investeringen lager uit, omdat bij gelijkblijvende investeringen en een gemiddeld hogere afschrijvingsvoet de gemiddelde stijging van de arbeidsproductiviteit en dus het verdienvermogen lager is. Dergelijke resultaten dienen echter afgezet te worden tegen een alternatief pad waarin inkomens en werkgelegenheid zich ontwikkelen zonder het toekennen van een LLO-budget. In deze doorrekening is niet gevarieerd met een hogere en gedifferentieerde afschrijvingsvoet.

Ziekteverzuim

Een beter opgeleide beroepsbevolking leidt mogelijk tot minder ziekteverzuim. Om de reductie in het ziekteverzuim te berekenen nemen we per opleidingsniveau aan dat werkenden na opname van het LLO-budget ziekteverzuimniveaus bereiken van werkenden met hogere opleidingsniveaus (zie Bijlage A; Tabel A. 2). Dit leidt vervolgens tot extra productie voor werkgevers. Om de baten voor de overheid te berekenen passen we het huidige Vpb-tarief van 25 procent toe op de toename in productie.

Nulmeting

Het rekenmodel is gevoed met bovenstaande elementen en zodanig gekalibreerd dat het in staat is om zowel gemiddelde inkomens en de gemiddelde belastingdruk als de inkomensprofielen (zie Bijlage A; Tabel A. 3 en Figuur A. 1) over de arbeidsloopbaan voor de tien verschillende opleidingsniveaus te voorspellen. De doorrekening is ten opzichte van deze nulmeting.

2.3 Scenario's

Er zijn per LLO-budget vier scenario's doorgerekend die elk bestaan uit twee varianten. De vier scenario's hebben betrekking op de opname het LLO-budget, terwijl de varianten betrekking hebben op het rendement op LLO-investeringen (net zoals in Ter Weel et al., 2018). De eerste twee scenario's blijven het dichtst bij de empirie qua verwachte opname van het LLO-budget (zie Ter Weel et al., 2018; Hoofdstuk 2). Het derde en vierde scenario geven een boven- en ondergrens. In de twee varianten op ieder scenario rekenen we respectievelijk met een rendement op LLO-investeringen dat gelijk is aan het rendement op een jaar initieel onderwijs en met de helft van dit rendement (zie paragraaf 3).

De opname van leerrechten en het rendement van leerrechten zijn onzeker. Het zijn twee belangrijke beleidsparameters. Op het moment dat er door prikkels en verandering van de leercultuur in Nederland een onderwijsaanbod wordt gecreëerd dat hoge rendementen weet te realiseren, is het kosten-batensaldo gunstiger. Indien mensen meer rechten opnemen is hun duurzame inzetbaarheid en daarmee hun weerbaarheid en wendbaarheid op de arbeidsmarkt hoger.

Scenario 1: Verdubbeling van de huidige LLO-investeringen

In het eerste scenario gaan we ervan uit dat het LLO-budget leidt tot een verdubbeling van de huidige LLO-investeringen. Aangezien hoger opgeleiden in de huidige situatie meer en vaker investeren in LLO dan lager opgeleiden, zullen zij in dit scenario ook meer uren investeren in hun duurzame inzetbaarheid. Dit komt overeen met de bevindingen uit empirisch onderzoek: hoger opgeleiden maken gemiddeld genomen meer gebruik van post-initiële scholingsmogelijkheden dan lager opgeleiden. Deze situatie is niet ondenkbaar bij de aanvang van invoering van het LLO-budget. Het zal immers enige tijd duren voordat de leercultuur in Nederland zodanig is dat lager opgeleiden evenveel investeren tijdens hun loopbaan als hoger opgeleiden.

Scenario 2: Opname van de helft van het LLO-budget

In het tweede scenario gaan we ervan uit dat per opleidingsniveau de helft van het beschikbare LLO-budget wordt opgenomen. Voor het publieke LLO-budget betekent dit dat de LLO-investeringen van lager opgeleiden substantieel meer toenemen dan die van hoger opgeleiden, omdat zij een hoger publiek budget krijgen toegekend. Daarentegen krijgen hoger opgeleiden een hoger privaat LLO-budget toegekend en zullen hun LLO-investeringen dus meer toenemen dan die van lager opgeleiden. Voor het publiek-private LLO-budget geldt dat de toename in LLO-investeringen gelijk is tussen lager en hoger opgeleiden. Lager opgeleiden kunnen meer investeren vanuit het publieke budget, terwijl hoger opgeleiden meer investeringsmogelijkheden hebben vanuit het private budget. Empirisch onderzoek laat zien dat dit scenario in de praktijk waarschijnlijk de hoogst haalbare opname van het LLO-budget zal zijn; voor verschillende voucherprogramma's is het daadwerkelijke gebruik zelden hoger dan 50 procent van de toegewezen scholingsvouchers (Tomini et al., 2016).

Scenario 3: opname van het totale LLO-budget

In het derde scenario gaan we ervan uit dat per opleidingsniveau het totale LLO-budget wordt opgenomen. Voor de verschillende LLO-budgetten betekent dit een substantiële toename van LLO-investeringen ten opzichte van de huidige situatie, met name voor lager opgeleiden. Gegeven de bevindingen uit empirisch onderzoek is het onwaarschijnlijk dat dit zich in de praktijk zal gaan voordoen; voor lager opgeleiden betekent dit namelijk dat zij omgerekend nog voor meerdere jaren voltijdsonderwijs zouden moeten volgen tijdens hun arbeidsloopbaan. Dit scenario dient daarom als absolute bovengrens voor de kosten en baten van het LLO-budget.

Scenario 4: opname van een kwart van het LLO-budget

In het vierde scenario gaan we ervan uit dat per opleidingsniveau een kwart van het LLO-budget wordt opgenomen. Empirisch onderzoek naar verschillende voucherprogramma's laat zien dat dit dichtbij het minimale gebruik van de toegewezen scholingsvouchers ligt. Dit scenario kan daarom worden opgevat als een ondergrens van de kosten en baten van het LLO-budget.

Toename LLO-investeringen per scenario

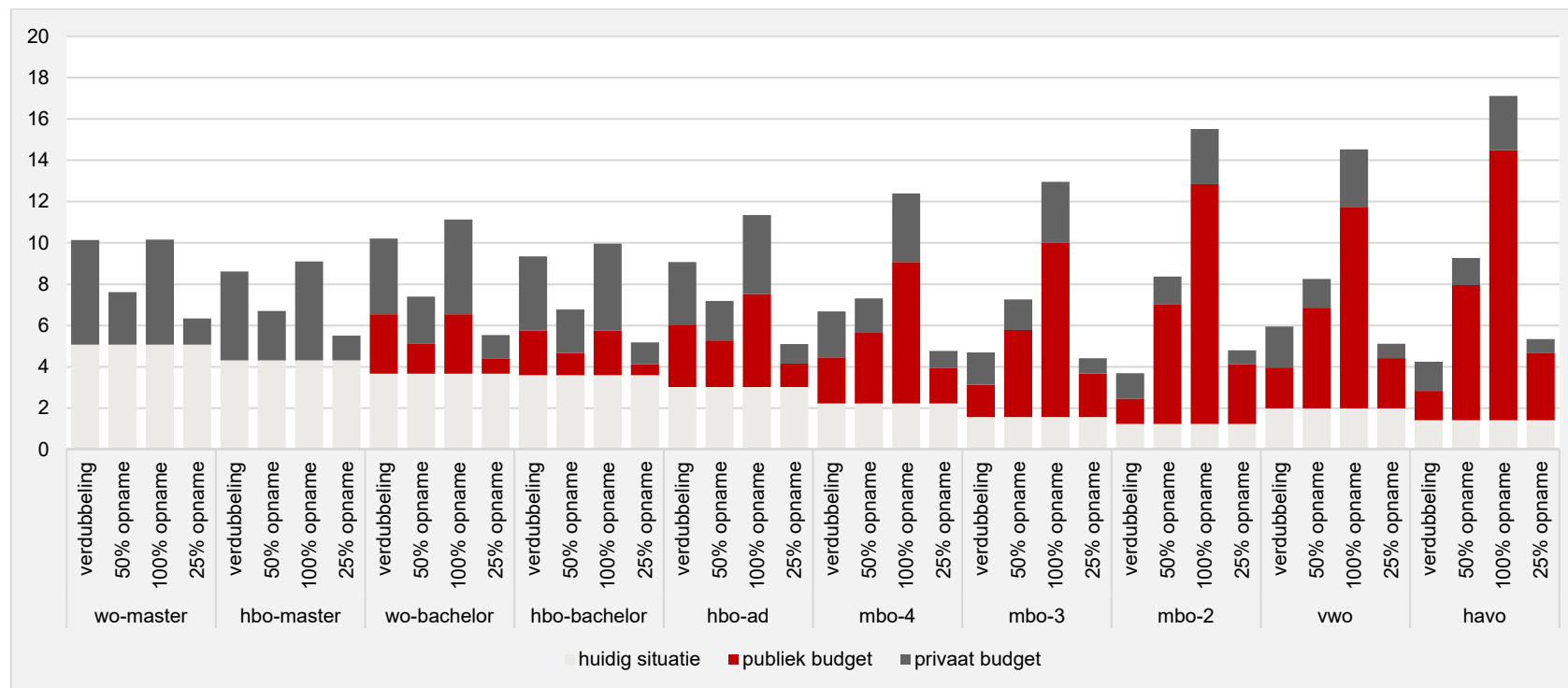
Figuur 2.2 laat zien wat bovenstaande scenario's betekenen voor LLO-investeringen per opleidingsniveau.⁴ De opleidingsniveaus zijn aflopend weergegeven van wo-master naar de startkwalificaties (havo/vwo/mbo-2-diploma). De witte staven geven het gemiddeld aantal dagen per jaar aan LLO-investeringen weer in de huidige situatie en deze zijn per opleidingsniveau voor alle scenario's gelijk. De rode en grijze staven geven het gemiddeld aantal dagen per jaar aan LLO-investeringen weer voor respectievelijk het publieke en private LLO-budget. Deze investeringen zijn additioneel weergegeven op de huidige LLO-investeringen en zijn afhankelijk van de veronderstelde opname van het LLO-budget in het desbetreffende scenario. De rode plus grijze staven geven het gemiddeld aantal dagen per jaar aan LLO-investeringen weer voor het publiek-private LLO-budget. Deze investeringen zijn ook additioneel weergegeven op de huidige LLO-investeringen en afhankelijk van de veronderstelde opname van het LLO-budget in de scenario's.

⁴ Zie Tabel A.4 t/m A.6 in Bijlage A voor een gedetailleerd overzicht van de veronderstelde LLO-investeringen per scenario en opleidingsniveau.

Hoger opgeleiden investeren in de huidige situatie meer in LLO dan lager opgeleiden (witte staven). Een verdubbeling van deze LLO-investeringen betekent dus ook meer LLO-investeringen van hoger opgeleiden (zie 'verdubbeling'). Een opname van de helft van het publiek-private LLO-budget zorgt ervoor dat vooral lager opgeleiden meer gaan investeren. In sommige gevallen zelfs meer dan hoger opgeleiden (zie '50 procent opname'), omdat het totale budget voor hen hoger is. In dit scenario wordt de verdeling van LLO-investeringen over de verschillende opleidingsniveaus gelijk. Voor een werkende met een mbo-3-diploma betekent dit scenario bijvoorbeeld een LLO-investering van gemiddeld circa 7 dagen per jaar, hetzelfde als voor hbo- en wo-masters.

Een opname van het totale publiek-private LLO-budget betekent een omslag in LLO-investeringen tussen lager en hoger opgeleiden. Lager opgeleiden investeren in dit scenario substantieel meer dan zowel de huidige situatie als hoger opgeleiden (zie '100 procent opname'). Voor een mbo-3'er betekent dit een LLO-investering van gemiddeld bijna 13 dagen per jaar, terwijl dit voor hbo- en wo-masters 9 tot 10 dagen per jaar betekent. Een opname van een kwart van het publiek-private budget betekent voor lager opgeleiden nog steeds een substantiële toename van LLO-investeringen. Voor hoger opgeleiden betekent dit scenario maar een beperkte toename van LLO-investeringen (zie '25 procent opname').

Figuur 2.2 LLO-investeringen (in dagen per jaar) per opleidingsniveau per scenario



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

2.4 Modeluitkomsten

Het model berekent per scenario wat de effecten zijn van het LLO-budget op het bruto jaarinkomen van werkenden en werkzoekenden, de inkomensongelijkheid, de belastinginkomsten en werkloosheidsuitkeringen voor de overheid, het ziekteverzuim voor de werkgevers en de kosten van het publieke LLO-budget voor de overheid.

Saldo

De kosten en baten bepalen het saldo van de LLO-investeringen per scenario.

Baten

We berekenen per scenario het effect van het LLO-budget op de belastinginkomsten en de besparing op werkloosheidsuitkeringen voor de overheid. Dit berekenen we door de geldende belastingtarieven toe te passen op het toegenomen inkomen over de arbeidsloopbaan. Daarnaast verminderen we de uitkeringen met een verondersteld percentage werkzoekenden dat een baan vindt.⁵ Figuur 2.3 laat zien wat dit concreet betekent voor de afname van het aantal werkzoekenden per scenario naar leeftijdscategorie. Voor de uitkeringen hanteren we de helft van het inkomen van werkenden met een vergelijkbaar opleidingsniveau of het bijstandsniveau als dit minder is dan € 12.394 per jaar.⁶

In tegenstelling tot Ter Weel et al. (2018) is in deze doorrekening rekening gehouden met zogenaamde lock-in effecten van scholing onder werkzoekenden. We veronderstellen dat iemand die werkloos raakt zich eerst een periode volledig gaat scholen vanuit het LLO-budget, alvorens beschikbaar te zijn voor werk.⁷ Tijdens deze periode loopt de werkloosheidsuitkering gewoon door, waardoor de besparingen daarop door een verhoogde baankans lager uitvallen. Kortom, we veronderstellen dat de periode van werkloosheid gemiddeld wat langer duurt doordat werklozen zich eerst scholen en daarna weer beschikbaar zijn voor werk. Deze veronderstelling is consistent met zoekpatronen en werkloosheidsduur die in *job search* programma's worden gevonden (Heckman & Smith, 1999).

Op basis van de aantallen werkenden en werkzoekenden per opleidingsniveau en leeftijdscategorie (zie Bijlage B) berekenen we vervolgens zowel de extra belastinginkomsten als de besparingen op uitkeringen voor de Nederlandse overheid. Daarnaast berekenen we per scenario het effect van het LLO-budget op het ziekteverzuim voor de werkgever. Hierbij gaan we ervan uit dat werkenden die

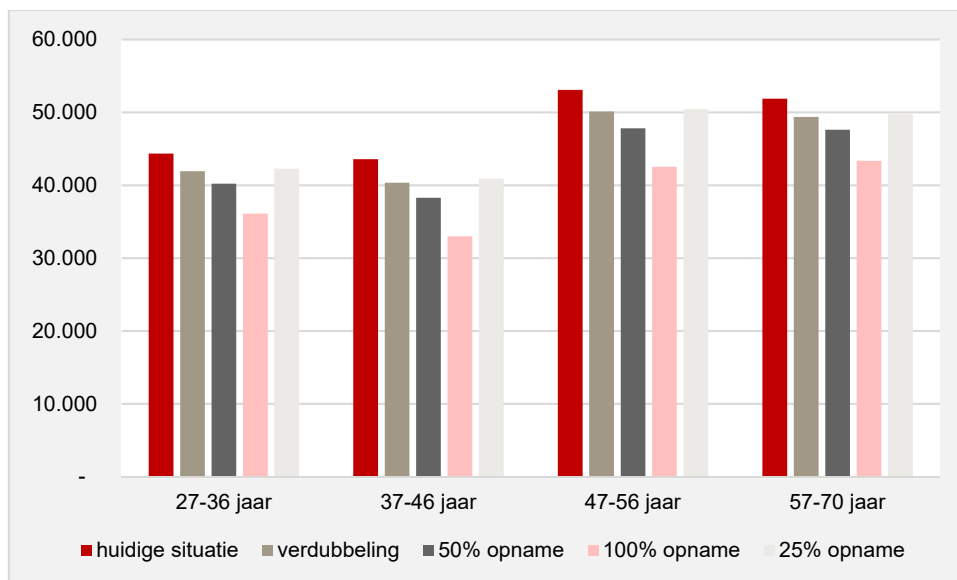
⁵ Bij 100 procent opname van het LLO-budget is de kans op werk 20 procent, bij 50 procent opname is dit 10 procent, bij 25 procent opname is dit 5 procent, en bij een verdubbeling is dit naar rato van de opname het budget. Hiervoor geldt mbo-3 als referentie. Voor de andere opleidingsniveaus verandert de baankans omgekeerd evenredig aan het rendement op LLO-investeringen. Het idee hierachter is dat de rendementen van het LLO-budget zich vooral voordoen in de vorm hogere lonen voor hoger opgeleiden en in de vorm van een hogere baankans voor lager opgeleiden.

⁶ Het bijstandsniveau is berekend als de populatiegemiddelde bijstandsuitkering (2016) per jaar: € 16.675 voor gehuwden/samenwonenden en € 11.672 voor alleenstaanden en alleenstaande ouders.

⁷ Bij 100 procent opname is dit gelijk aan het volgen van twee modules, bij 50 procent opname is dit gelijk aan één module, bij 25 procent opname is dit gelijk aan een halve module, en bij een verdubbeling is dit naar rato van de opname van het LLO-budget.

gebruikmaken van het LLO-budget hetzelfde ziekteverzuim krijgen als werkenden met hogere opleidingsniveaus naar rato van de LLO-investeringen. De kosten van ziekteverzuim berekenen we als het ziekteverzuim als fractie van een fte vermenigvuldigd met het inkomen. Op basis van de aantallen werkenden per opleidingsniveau en leeftijdscategorie berekenen we vervolgens de afname in de kosten van het ziekteverzuim voor werkgevers in Nederland.

Figuur 2.3 Veronderstelde afname aantal werkzoekenden in doelgroep door opname LLO-budget per scenario per leeftijdscategorie



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Kosten

Ten slotte berekenen we per scenario de kosten van het publieke LLO-budget voor de Nederlandse overheid. Dit berekenen we door de aantallen werkenden en werkzoekenden per opleidingsniveau en leeftijdscategorie te vermenigvuldigen met de opname van het budget (in uren) en het uurtarief. Daarnaast maakt de overheid indirecte kosten voor het private LLO-budget, omdat hiervoor jaarlijks 0,5 procent van de loonsom belastingvrij wordt gereserveerd. Ook werkenden en hun werkgevers maken kosten als het LLO-budget niet volledig wordt opgenomen. In dat geval wordt er meer loon gereserveerd dan geïnvesteerd in LLO, waardoor er kosten gemaakt worden waar geen rendement tegenover staat.

Toename bruto jaarinkomen

We berekenen per scenario het effect van het LLO-budget op het bruto jaarinkomen van de werkenden en werkzoekenden. In ons model leiden LLO-investeringen tot een hoger inkomen over de loopbaan afhankelijk van het gehanteerde rendement. Daarnaast gaan we er in elk scenario vanuit dat een bepaald percentage van de werkzoekenden, dat afhankelijk is van de opname van het LLO-budget, een baan op niveau vindt met een daarbij behorend inkomen. Op basis van de aantallen werkenden en werkzoekenden per opleidingsniveau en per leeftijdscategorie berekenen we vervolgens de gemiddelde toename van het totale bruto jaarinkomen in Nederland.

Verandering ongelijkheid

We berekenen per scenario het effect van het LLO-budget op de ongelijkheid tussen inkomensgroepen. Dit doen we op twee verschillende manieren. Ten eerste berekenen we dit voor de hele beroepsbevolking als het verschil tussen de toename van het inkomen van werkenden en werkzoekenden met een opleidingsniveau hoger dan mbo-4-niveau en de toename van het inkomen van werkenden en werkzoekenden met een opleidingsniveau van mbo-4-niveau of lager. Ten tweede berekenen we dit op dezelfde manier, maar dan alleen voor de begunstigden van het LLO-budget. Op die manier wordt inzichtelijk of de populatie boven of beneden het mediane opleidings- en inkomensniveau profiteert van LLO-investeringen.

2.5 Voorwaarden en veronderstellingen

Aan het rekenmodel ligt een aantal veronderstellingen ten grondslag. Bovendien moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Hieronder zijn de gemaakte veronderstellingen beschreven. Indien is afgeweken ten opzichte van Ter Weel et al. (2018), dan is dat expliciet vermeld.

Steady state

De doorrekening gaat ervan uit dat het LLO-budget is geïmplementeerd en efficiënt functioneert. Voordat deze *steady state* is bereikt, moet het LLO-budget worden vormgegeven en ingevoerd. De Commissie vraagfinanciering mbo (2017) doet een aantal aanbevelingen om een soortgelijk systeem van trekkingsrechten (zoals de individuele leerrekening) in te voeren. In de aanvangsperiode is daarvoor een aantal investeringen noodzakelijk, zoals investeringen in de infrastructuur en promotie van het LLO-budget, het LLO-opleidingsaanbod en de leercultuur in Nederland.

Reëel budget

Aangezien de LLO-opleidingen later worden gevolgd dan de initiële opleidingen, zijn de nominale kosten van LLO-opleidingen door inflatie hoger dan het bedrag van het publieke LLO-budget dat op een latere leeftijd beschikbaar komt. Er zal daarom in de praktijk een systeem van indexering nodig zijn om het publieke LLO-budget niet te laten verwateren over de tijd. Het private LLO-budget is al gekoppeld aan de loonsom en zal daarom meestijgen met de lonen. Een alternatief is om modules toe te kennen die tijdens het werkzame leven tegen de dan geldende prijs kunnen worden opgenomen. Omdat we in het model een *steady state* doorrekenen, is in de doorberekening geen rekening gehouden met indexering.

Verdeling van kosten en baten

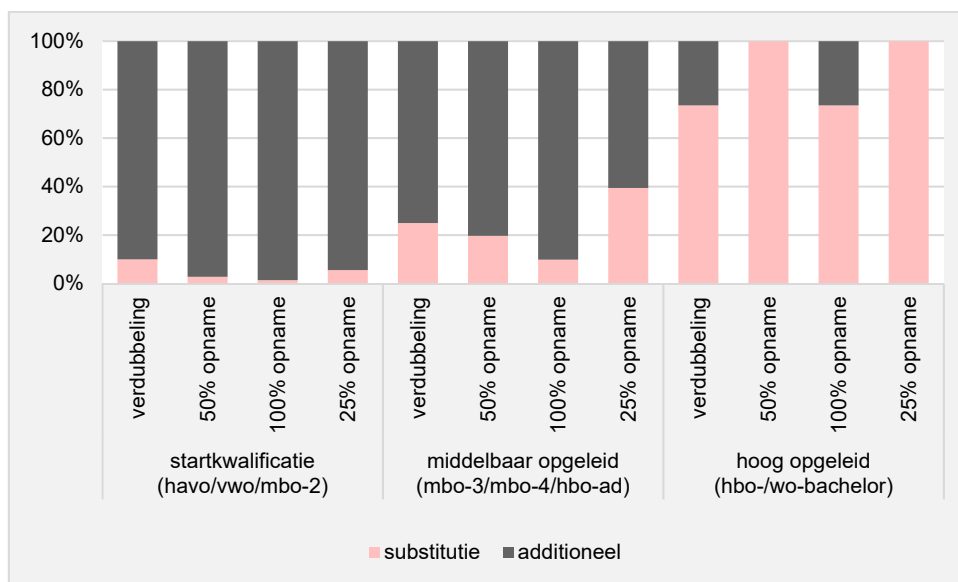
Een LLO-budget leidt tot verschillende kosten en baten die door verschillende partijen worden gedragen. Er zijn vier partijen: (i) werkenden en werkzoekenden die een publiek LLO-budget krijgen toegekend en voor wie een privaat LLO-budget wordt ingehouden op hun loon, (ii) werkgevers die het private LLO-budget reserveren voor hun werknemers, (iii) aanbieders van LLO-opleidingen die het modulaire aanbod op maat verzorgen en (iv) de overheid (die feitelijk bestaat uit belastingbetalers) die het publieke LLO-budget financiert en uitvoeringskosten maakt. We veronderstellen dat de uitvoeringskosten tot uitdrukking komen in de tarieven van de LLO-opleidingen en dat er geen extra uitvoeringskosten zijn in de *steady state*.

Substitutie

Een publiek LLO-budget resulteert mogelijk in substitutie van huidige LLO-investeringen: ook wel *deadweight loss* genoemd. Dit effect treedt op wanneer werkenden een opleiding volgen met publieke financiering die zij anders ook gevolgd zouden hebben met eigen middelen of op kosten van de werkgever. De mate van substitutie blijkt groter te zijn voor hoger opgeleiden die in de huidige situatie veelal meer en vaker investeren (OESO, 2017). Voor de doorrekening van het publieke LLO-budget is daarom uitgegaan van een substitutiepercentage van de huidige LLO-investeringen van 10 procent voor de startkwalificaties (havo/vwo/mbo-2), van 25 procent voor mbo-3, mbo-4 en hbo-ad en van 50 procent voor hbo-/wo-bachelor en hbo-/wo-master.

Figuur 2.4 geeft per opleidingsniveau en scenario de veronderstelde substitutie (roze staven) en additionaliteit (grijze staven) van het publieke LLO-budget weer als aandeel van de opname van het LLO-budget. In het scenario '50 procent opname' is het substitutiepercentage gelijk aan het veronderstelde substitutiepercentage, behalve voor hoger opgeleiden. Voor deze groep is het publieke LLO-budget niet toereikend voor een verdubbeling van de huidige LLO-investeringen, waardoor tegenover de 50 procent substitutie minder dan 50 procent aan additionele investeringen staan. Hierdoor valt voor hoger opgeleiden de substitutie als aandeel van de opname van het LLO-budget hoger uit. Daarnaast geldt dat hoe hoger de opname van het LLO-budget, hoe lager de substitutie als aandeel hiervan is, met uitzondering weer voor hoger opgeleiden. Voor deze groep is in de scenario's '50 procent opname' en '25 procent opname' de substitutie 100 procent, omdat de opname van het LLO-budget minder dan 50 procent van hun huidige LLO-investeringen bedraagt. Bij een substitutiepercentage van 50 procent betekent dit dus dat alle investeringen vanuit het LLO-budget in die scenario's substitutie van huidige LLO-investeringen zijn.

Figuur 2.4 Veronderstelde substitutie en additionaliteit publiek LLO-budget (% opname LLO-budget per scenario) per opleidingsniveau

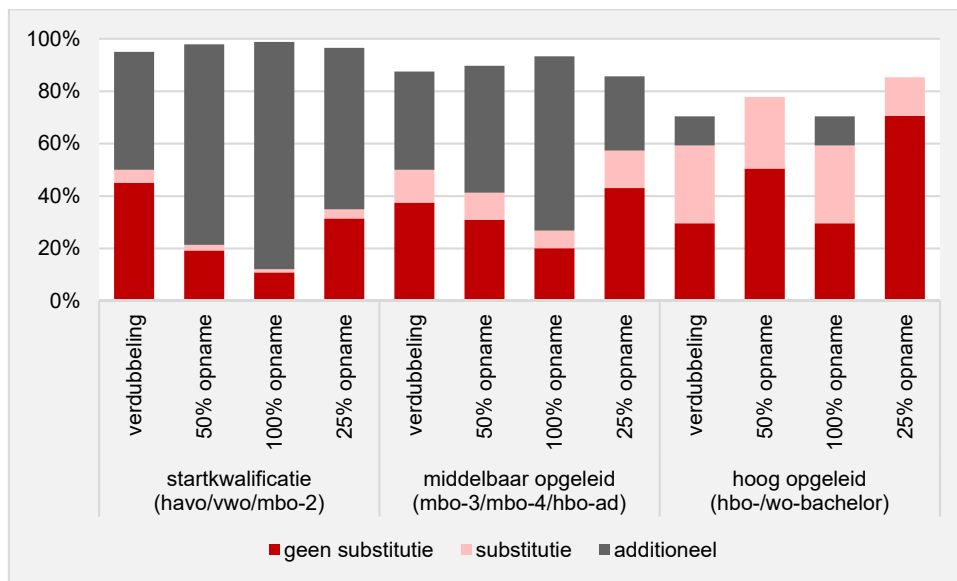


Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Figuur 2.5 geeft per opleidingsniveau en scenario de veronderstelde substitutie (roze staven) en additionaliteit (grijze staven) van het publieke LLO-budget ten opzichte van de huidige LLO-investeringen (rode staven) weer als aandeel van de totale LLO-investeringen. Bijvoorbeeld, voor de

startkwalificaties is het aandeel totale LLO-investeringen dat wordt gesubstitueerd (waarvoor een huidige opleiding voortaan gevolgd wordt vanuit het publieke LLO-budget) 2 procent in het scenario '50 procent opname'. Hierbij is uitgegaan van een substitutiepercentage van 10 procent op een aandeel van 20 procent aan huidige LLO-investeringen (rode plus roze staven). Voor hoger opgeleiden is dat aandeel 26 procent in het scenario '50 procent opname', vanwege zowel een hoger verondersteld substitutiepercentage (50 procent) als een groter aandeel huidige LLO-investeringen (74 procent). In de doorrekening van het publieke LLO-budget worden er kosten gemaakt voor de opname van het budget (roze plus grijze staven), maar wordt er alleen een extra rendement behaald op de additionele LLO-investeringen (grijze staven).

Figuur 2.5 Veronderstelde substitutie en additionaliteit publiek LLO-budget (% totale LLO-investeringen per scenario) per opleidingsniveau



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

In de doorrekening van het private LLO-budget is niet gerekend met substitutie van huidige scholing, omdat dit budget gefinancierd wordt vanuit de loonruimte. Hierdoor vindt er geen verschuiving plaats van private naar publieke financiering. Ook in de doorrekening van het publiek-private LLO-budget wordt geen substitutie verondersteld. We veronderstellen dat het private budget vooral wordt ingezet voor scholing die werkenden momenteel ook volgen, zoals bijvoorbeeld cursussen. Het publieke budget kan dan worden ingezet voor (modules van) erkende opleidingen, die we (in aanwezigheid van het private budget) als volledig additioneel beschouwen ten opzichte van huidige LLO-investeringen. Een vereiste is wel dat er voldoende aanbod in de markt voor scholing wordt gecreëerd dat (volledig) additioneel is.

De mate van substitutie is een belangrijke beleidsparameter (naast het rendement op en de opname van leerrechten). Indien het aanbod van scholing en de gevolgde scholing sterker aanvullend is op de bij- en omscholing waarin werkenden nu al investeren is het substitutiepercentage lager. Voor het extra menselijk kapitaal dat investeringen oplevert en het kosten-batensaldo is het belangrijk om deze substitutie zo laag mogelijk te houden. In paragraaf 7.3 laten we zien wat de gevolgen zijn van lagere substitutiepercentages voor een systeem met louter publiek gefinancierde leerrechten.

Gedragseffecten

Verder resulteert een publiek-privaat LLO-budget mogelijk in een aantal gedragseffecten. Ten eerste is het mogelijk dat studenten in het initiële onderwijs niet het maximale niveau nastreven, omdat er een publiek LLO-budget beschikbaar is voor verdere ontwikkeling als zij eenmaal aan het werk zijn. Het monitoren van dit effect lijkt belangrijk, omdat het initiële onderwijs de basis legt voor het toekomstige verloop van de arbeidsloopbaan. Ten tweede is het mogelijk dat er een verschuiving gaat plaatsvinden van specifieke scholing naar meer generieke scholing. Voor werkenden is het namelijk aantrekkelijker om het LLO-budget in te zetten voor generieke scholing, waarmee zij niet alleen een hoger loon bij hun huidige werkgever kunnen uitonderhandelen, maar ook aantrekkelijk worden voor andere werkgevers.

Kosten van belastingheffing

Tot slot brengt een publiek LLO-budget niet alleen directe kosten van opname en gebruik met zich mee, maar zijn er ook indirecte kosten van belastingheffing. Belastingen kunnen namelijk tot verstoringen van gedrag leiden en daarmee maatschappelijke kosten met zich meebrengen. Volgens de Werkgroep kosten van belastingheffing en MKBA's (2016) is een correctie van het saldo van kosten en baten voor de kosten van belastingheffing bij financiering uit algemene middelen niet nodig. Een belangrijk argument is consistentie met het huidige belastingstelsel. Het huidige belastingstelsel maakt een afweging tussen de kosten van belastingverstoring en de baten van inkomensherverdeling die een weerspiegeling is van de bestaande politieke voorkeuren. Op basis van consistentie met deze afweging kunnen de kosten van belastingheffing en de baten van inkomensherverdeling dan tegen elkaar weg worden gestreept. De bepaling van het kosten-batensaldo van het publieke LLO-budget voor de overheid blijft daarom onveranderd.

2.6 Resultaten

Wijze van rapporteren

De rijen van de tabellen corresponderen met de scenario's en varianten, zoals beschreven in paragraaf 3. Er zijn dus vier scenario's van de opname van het LLO-budget met elk twee varianten op het rendement op LLO-investeringen. De kolommen van de tabellen geven de modeluitkomsten weer, zoals beschreven in paragraaf 3. Deze betreffen respectievelijk de belastinginkomsten, de besparingen op uitkeringen en de kosten van het publieke LLO-budget voor de overheid. De som van de belastinginkomsten en besparingen minus de kosten geven het saldo van kosten en baten voor de overheid. Daarnaast wordt de procentuele toename van het bruto jaarinkomen weergegeven. Tot slot wordt de verandering in inkomensongelijkheid vermeld voor de beroepsbevolking, d.w.z. inclusief werkenden zonder startkwalificatie, en voor alleen de doelgroep van het LLO-budget.

2.6.1 Publiek LLO-budget

Samengevat

Het kosten-batensaldo voor de overheid van het publieke LLO-budget varieert tussen de -€ 545 tot € 117 mln. per jaar, afhankelijk van de veronderstelde opname van het budget (zie Tabel 2.3). Dit saldo is in de meeste scenario's negatief, omdat tegenover de gemaakte kosten maar beperkte

rendementen staan vanwege ofwel een lager rendement op LLO-investeringen ofwel substitutie van huidige LLO-investeringen (zie Figuur 2.4). Het gewicht van een lager rendement op LLO-investeringen is relatief groot, omdat lager opgeleiden meer budget krijgen toegekend. Het gewicht van substitutie van huidige LLO-investeringen is daarentegen relatief klein, omdat hoger opgeleiden minder budget krijgen toegekend.

De toename van het bruto jaarinkomen van werkenden varieert tussen de 0,2 en 1,1 procent. Deze stijging valt vooral de onderkant van de inkomensverdeling ten deel: de inkomensongelijkheid binnen de doelgroep neemt af met 0,3 tot 1,9 procent. Deze daling in inkomensongelijkheid is minder als wordt gekeken naar de totale beroepsbevolking, omdat werkenden zonder startkwalificatie geen budget krijgen toegekend.

Samengevat vraagt een publiek LLO-budget om substantiële jaarlijkse investeringen van de overheid die beperkt worden terugverdiend en verkleinen dit de inkomensongelijkheid, zowel binnen de doelgroep als in de beroepsbevolking.

Tabel 2.3 Resultaten doorrekening publiek LLO-budget (in mln. euro's)

	Rende- ment	Belas- tingin- kom- sten ^a	Bespa- ringen ^b	Kosten budget	Saldo ^c	Δ Bruto jaarinko- men (%)	Δ Ongelijkheid (%) ^d	
								Beroeps- bevol- king Doel- groep
Verdubbeling huidige LLO-investeringen	100	396	220	499	117	0,4	-0,3	-0,5
	50	231	195	499	-73	0,3	-0,1	-0,3
50% opname van LLO-budget	100	415	317	834	-102	0,5	-1,0	-1,3
	50	263	281	834	-289	0,4	-0,8	-1,0
100% opname van LLO-budget	100	771	623	1.667	-273	1,1	-1,4	-1,9
	50	570	552	1.667	-545	0,9	-1,2	-1,7
25% opname van LLO-budget	100	298	163	417	44	0,2	-0,5	-0,7
	50	155	145	417	-117	0,2	-0,4	-0,5

a Betreft de jaarlijkse extra belastinginkomsten in het kader van de inkomstenbelasting als gevolg van toegenomen inkomens en arbeidsparticipatie.

b Betreft de totale jaarlijkse besparingen op werkloosheidsuitkeringen en ziekteverzuimkosten.

c Betreft het jaarlijkse kosten-batensaldo voor de overheid: de som van belastinginkomsten en besparingen minus de kosten van het publieke LLO-budget.

d Verschil toename bruto jaarinkomen voor werkenden met een opleidingsniveau dat lager of gelijk is aan mbo-4 t.o.v. werkenden met een opleidingsniveau dat hoger is dan mbo-4.

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Scenario 1: verdubbeling van huidige LLO-investeringen

In het eerste scenario gaan we ervan uit dat het publieke LLO-budget leidt tot een verdubbeling van de huidige LLO-investeringen. Dit betekent dat vooral hoger opgeleiden meer LLO-investeringen ondernemen dan lager opgeleiden aangezien zij in de huidige situatie ook meer en vaker investeren in LLO. Om dit te bekostigen met het publieke LLO-budget kost het de overheid jaarlijks € 499 mln.. Deze kosten worden deels of volledig terugverdiend (afhankelijk van het rendement) doordat het bruto jaarinkomen met 0,3 tot 0,4 procent stijgt, waardoor de belastinginkomsten jaarlijks met € 231 tot € 396 mln. toenemen. Daarnaast neemt het aantal werkzoekenden af,

waardoor er jaarlijks tussen de € 195 en € 220 mln. wordt bespaard op uitkeringen. Het kosten-batensaldo voor de overheid varieert daarmee tussen de -€ 73 en € 117 mln. per jaar.

Ondanks dat hoger opgeleiden meer investeren, daalt de inkomensongelijkheid binnen de doelgroep. Dit komt enerzijds door de relatief hoge substitutie van huidige LLO-investeringen onder hoger opgeleiden en anderzijds door de hogere baankans voor lager opgeleiden die tot een inkomen leiden. In de beroepsbevolking neemt de inkomensongelijkheid minder af, omdat werkenden zonder startkwalificatie geen budget krijgen toegekend.

Scenario 2 t/m 4: opname van de helft, alle en een kwart van het LLO-budget

In het tweede, derde en vierde scenario gaan we ervan uit dat respectievelijk de helft, alle en een kwart van het publieke LLO-budget wordt opgenomen. Omdat lager opgeleiden (veel) meer budget krijgen toegekend, betekent dit een grotere toename in LLO-investeringen voor lager opgeleiden. Dit kost de overheid jaarlijks € 834 mln., € 1,7 mld. en € 417 mln. euro. Deze kosten worden beperkt terugverdiend doordat het bruto jaarinkomen maximaal met 0,5 procent, 1,1 procent en 0,2 procent stijgt, waardoor de belastinginkomsten jaarlijks met maximaal € 415 mln., € 771 mln. en € 298 mln. toenemen. Daarnaast neemt het aantal werkzoekenden af, waardoor er jaarlijks maximaal € 317 mln., € 623 mln. en € 163 mln. wordt bespaard op uitkeringen. Het kosten-batensaldo voor de overheid varieert daarmee maximaal tussen de -€ 545 en € 44 mln. per jaar.

Omdat lager opgeleiden (veel) meer budget krijgen toegekend (en dus meer investeren), neemt de inkomensongelijkheid binnen de doelgroep sterk af met 0,5 tot 1,9 procent. In de beroepsbevolking daalt de ongelijkheid minder sterk, omdat werkenden zonder startkwalificatie geen budget krijgen toegekend.

Privaat LLO-budget

Samengevat

Het kosten-batensaldo voor de overheid van het private LLO-budget varieert tussen de € 148 mln. tot € 1,3 mld. per jaar, afhankelijk van de veronderstelde opname en rendementen van het budget (zie Tabel 2.4). De toename van het bruto jaarinkomen van werkenden varieert tussen de 0,1 en 1,4 procent. Deze stijging is enigszins hoger dan voor het publieke LLO-budget, omdat hoger opgeleiden meer budget krijgen toegekend dat tot meer additionele LLO-investeringen met een hoger rendement leidt (en zonder substitutie). Hierdoor neemt de inkomensongelijkheid binnen de doelgroep minder af tot maximaal 0,4 procent en kan in de beroepsbevolking zelfs toenemen tot maximaal 0,7 procent.

Samengevat leidt het private LLO-budget tot meer LLO-investeringen, hogere lonen en een hogere baankans en dus meer belastinginkomsten en minder uitkeringen. De overheid maakt voor het private LLO-budget alleen indirecte kosten, omdat jaarlijks 0,5 procent van de loonsom belastingvrij wordt gereserveerd. Daarnaast vergroot het private LLO-budget meestal wel de inkomensongelijkheid, omdat het budget (en daarmee de investeringen en rendementen) oploopt met de loonsom.

Tabel 2.4 Resultaten doorrekening privaat LLO-budget (in mln. euro's)

	Rende- ment	Belas- tingin- kom- sten ^a	Bespa- ringen ^b	Kosten budget	Saldo ^c	Δ Bruto jaarinko- men (%)	Δ Ongelijkheid (%) ^d	
							Beroeps- bevol- king	Doel- groep
Verdubbeling huidige LLO-investeringen	100	546	190	0	736	0,8	0,8	0,7
	50	235	165	0	401	0,4	0,5	0,5
50% opname van LLO-budget	100	430	317	0	747	0,8	0,3	0,0
	50	99	281	0	380	0,4	0,1	-0,1
100% opname van LLO-budget	100	662	624	0	1.286	1,4	0,3	-0,3
	50	323	553	0	876	0,9	0,0	-0,4
25% opname van LLO-budget	100	303	163	0	466	0,5	0,3	0,2
	50	2	146	0	148	0,1	0,1	0,0

a Betreft de jaarlijkse extra belastinginkomsten in het kader van de inkomstenbelasting als gevolg van toe- genomen inkomens en arbeidsparticipatie.

b Betreft de totale jaarlijkse besparingen op werkloosheidsuitkeringen en ziekteverzuimkosten.

c Betreft het jaarlijkse kosten-batensaldo voor de overheid: de som van belastinginkomsten en besparingen minus de kosten van het publieke LLO-budget.

d Verschil toename bruto jaarinkomen voor werkenden met een opleidingsniveau dat lager of gelijk is aan mbo-4 t.o.v. werkenden met een opleidingsniveau dat hoger is dan mbo-4.

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Reservering loonruimte

Werkenden en werkgevers maken daarentegen wel directe kosten, omdat het private LLO-budget wordt gereserveerd vanuit de loonruimte (zie Tabel 2.5). In totaal gaat dit om gemiddeld € 1,1 mld. per jaar dat vanuit de loonsom wordt gereserveerd. Hiervan wordt slechts een deel opgenomen voor LLO-investeringen, met uitzondering van het scenario '100 procent opname'. Het verschil daartussen zijn de kosten van het niet opgenomen LLO-budget dat niet rendeert.

Tabel 2.5 Reservering loonruimte privaat LLO-budget (in mln. euro's)

	Rendement	Δ Productiviteit / Bruto jaarin- komen (%)	Reservering budget	Kosten opge- nomen budget	Kosten niet op- genomen budget
Verdubbeling huidige LLO-investeringen	100	0,8	1.092	831	262
	50	0,4	1.092	831	262
50% opname van LLO-budget	100	0,8	1.092	546	546
	50	0,4	1.092	546	546
100% opname van LLO-budget	100	1,4	1.092	1.092	0
	50	0,9	1.092	1.092	0
25% opname van LLO-budget	100	0,5	1.092	273	819
	50	0,1	1.092	273	819

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

2.6.2 Publiek-privaat LLO-budget

Samengevat

Het kosten-batensaldo voor de overheid van het gecombineerde publiek-private LLO-budget varieert tussen de -€ 401 tot € 392 mln. per jaar, afhankelijk van de veronderstelde opname van het budget (zie Tabel 2.6). Het private budget neemt de beperking van substitutie van huidige LLO-investeringen weg. Hierdoor valt het saldo in alle scenario's positief uit, mits volledige rendementen worden behaald.

De belastinginkomsten vallen in de meeste scenario's hoger uit dan voor alleen het publieke budget, omdat met het gecombineerde publiek-private LLO-budget meer additionele LLO-investeringen plaatsvinden. Dit effect wordt enigszins gedrukt, omdat het private budget belastingvrij gereserveerd wordt vanuit de loonruimte. Dit is ook terug te zien in de toename van het bruto jaarinkomen. De besparingen op uitkeringen blijven in de meeste scenario's gelijk, omdat deze zijn gekoppeld aan de procentuele opname van het LLO-budget en niet aan de absolute omvang ervan.⁸

Tabel 2.6 Resultaten doorrekening publiek-privaat LLO-budget (in mln. euro's)

	Rendement	Belastinginkomsten ^a	Besparingen ^b	Kosten budget	Saldo ^c	Δ Bruto jaarinkomen (%)	Δ Ongelijkheid (%) ^d	
								Beroepsbevolking Doelgroep
Verdubbeling huidige LLO-investeringen	100	546	176	331	392	0,8	0,8	0,7
	50	235	152	331	57	0,4	0,5	0,5
50% opname van LLO-budget	100	637	309	834	113	1,0	0,0	-0,3
	50	289	274	834	-271	0,6	-0,2	-0,4
100% opname van LLO-budget	100	1.116	609	1.667	57	1,8	-0,3	-0,9
	50	729	538	1.667	-401	1,4	-0,5	-0,9
25% opname van LLO-budget	100	411	160	417	154	0,6	0,2	0,0
	50	84	142	417	-191	0,2	0,0	-0,1

a Betreft de jaarlijkse extra belastinginkomsten in het kader van de inkomstenbelasting als gevolg van toegenomen inkomens en arbeidsparticipatie.

b Betreft de totale jaarlijkse besparingen op werkloosheidsuitkeringen en ziekteverzuimkosten.

c Betreft het jaarlijkse kosten-batensaldo voor de overheid: de som van belastinginkomsten en besparingen minus de kosten van het publieke LLO-budget.

d Verschil toename bruto jaarinkomen voor werkenden met een opleidingsniveau dat lager of gelijk is aan mbo-4 t.o.v. werkenden met een opleidingsniveau dat hoger is dan mbo-4.

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Reservering loonruimte

Voor het private deel van het publiek-private LLO-budget geldt dat ook werkenden en werkgevers kosten maken, omdat het private budget wordt gereserveerd vanuit de loonruimte (zie Tabel 2.7). In totaal gaat dit om gemiddeld € 1,1 mld. per jaar dat vanuit de loonsom wordt gereserveerd. Hiervan wordt slechts een deel opgenomen voor LLO-investeringen, met uitzondering van het scenario '100 procent opname'. Het verschil daartussen zijn de kosten van het niet opgenomen

⁸ Met uitzondering van het scenario 'verdubbeling', omdat voor dit scenario de procentuele opname van het budget wel veranderd met de absolute omvang van het budget.

LLO-budget, waar geen rendement tegenover staat. Dit verschil is even groot als voor het private LLO-budget afzonderlijk, omdat de procentuele opname in de scenario's gelijk blijft met uitzondering van het eerste scenario. In het scenario 'verdubbeling' is verondersteld dat de helft hiervan gefinancierd is vanuit het private budget en de andere helft vanuit het publiek budget. Hierdoor wordt er gemiddeld minder aanspraak gemaakt op het private budget, terwijl de gereserveerde loonsom gelijk blijft.

Tabel 2.7 Reservering loonruimte privaats LLO-budget (in mln. euro's)

	Rendement	Δ Productiviteit / Bruto jaarinkomen (%)	Reservering budget	Kosten opgenomen budget	Kosten niet opgenomen budget
Verdubbeling huidige LLO-investeringen	100	0,8	1.092	552	540
	50	0,4	1.092	552	540
50% opname van LLO-budget	100	1,0	1.092	546	546
	50	0,6	1.092	546	546
100% opname van LLO-budget	100	1,8	1.092	1.092	0
	50	1,4	1.092	1.092	0
25% opname van LLO-budget	100	0,6	1.092	273	819
	50	0,2	1.092	273	819

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

2.6.3 Gevoeligheidsanalyse

De mate waarin er substitutie zal plaatsvinden tussen het publieke LLO-budget en de huidige LLO-investeringen is onzeker. Bovendien heeft beleid hier invloed op, bijvoorbeeld door het stellen van voorwaarden aan de opname en inzet van het publieke LLO-budget. Door het veronderstelde substitutiepercentage systematisch te variëren, wordt de invloed van deze parameter op de resultaten van de doorrekening getoond.

Lagere substitutie

Een halvering van het gehanteerde substitutiepercentage naar 5 procent (startkwalificaties), 12,5 procent (mbo-2, mbo-3 en hbo-ad) en 25 procent (hbo-/wo-bachelor en hbo-/wo-master) heeft een positieve invloed op het kosten-batensaldo voor de overheid (zie Bijlage C; Tabel C.1). Het leidt vooral tot een niveauverschuiving in de belastinginkomsten in ieder scenario. Voor het publieke LLO-budget wordt dit saldo in de meeste scenario's positief, uitgaande van een volledig rendement op LLO-investeringen. Dit komt doordat er met een lagere substitutie meer additioneel geïnvesteerd wordt en er daarmee meer belastinginkomsten tegenover de kosten van het budget komen te staan. Daarnaast leidt een lagere substitutie tot een iets minder sterke afname of zelfs een lichte toename van de inkomensongelijkheid, omdat het verschil in substitutie tussen lager en hoger opgeleiden kleiner wordt. Hierdoor nemen de LLO-investeringen van hoger opgeleiden met hogere rendementen relatief toe.

Hogere substitutie

Een 50 procent hoger substitutiepercentage van 15 procent (startkwalificaties), 37,5 procent (mbo-2, mbo-3 en hbo-ad) en 75 procent (hbo-/wo-bachelor en hbo-/wo-master) heeft een negatieve invloed op het kosten-batensaldo voor de overheid (zie Bijlage C; Tabel C.2). Ook hier gaat het

vooral om een niveaueffect in de belastinginkomsten in ieder scenario. De oorzaak is dat er met een hogere substitutie minder additioneel geïnvesteerd wordt en er daarmee minder belastinginkomsten tegenover dezelfde kosten van het budget komen te staan. Daarnaast leidt een lagere substitutie tot een sterkere afname van de inkomensongelijkheid, omdat het verschil in substitutie tussen lager en hoger opgeleiden groter wordt. Hierdoor nemen de LLO-investeringen van hoger opgeleiden met hogere rendementen relatief af.

Gelijke substitutie

Een gelijk substitutiepercentage van 33 procent voor alle opleidingsniveaus heeft een licht positieve invloed op het kosten-batensaldo voor de overheid (zie Bijlage C; Tabel C.3). Dit komt doordat de substitutie gemiddeld lager uitvalt voor hoger opgeleiden die een hoger rendement op LLO-investeringen hebben. Hierdoor wordt er door hen meer additioneel geïnvesteerd en komen er daarmee meer belastinginkomsten tegenover de kosten van het budget te staan. Dit effect wordt maar deels tenietgedaan doordat de substitutie voor lager opgeleiden gemiddeld juist hoger uitvalt, omdat zij een relatief laag rendement op LLO-investeringen hebben. Wel neemt hierdoor de inkomensongelijkheid minder sterk af of verder toe, afhankelijk van het scenario.

2.6.4 Uitbreiding doelgroep

De doelgroep van het LLO-budget bevat niet de gehele beroepsbevolking, omdat minimaal een startkwalificatie als vereiste geldt. Hierdoor zijn werkenden en werkzoekenden zonder startkwalificatie, d.w.z. met een po-, vmbo-, of mbo-1-diploma, uitgesloten van het doorgerekende publiek-private LLO-stelsel. Het idee hierachter is dat het initiële onderwijs gericht moet zijn op het behalen van minimaal een startkwalificatie. In lijn met de andere thema's van het PTA is echter besloten om juist ook deze groep mee te nemen in het publiek-private LLO-stelsel.

Aanvullend zijn daarom twee afzonderlijke doorrekeningen uitgevoerd voor deze specifieke doelgroep om zo de effecten van een publiek-privaat LLO-budget voor deze groep in kaart te brengen. Ten eerste is de omvang van zowel het publieke als private LLO-budget op dezelfde manier bepaald als voor de andere opleidingsniveaus (zie Bijlage D; Tabel D.1). Voor de toegevoegde groep (met name voor po) betekent dit dat er fors meer publiek budget toegekend wordt, terwijl het private budget lager uitvalt vanwege een lagere loonsom. Ten tweede is gerekend met een vast publiek LLO-budget van € 7,5 duizend in plaats van de verdelingssystematiek ten opzichte van de wo-master. Dit budget sluit beter aan bij daadwerkelijke LLO-investeringen die deze groep onderneemt of in staat is te ondernemen gedurende het werkzame leven. In de huidige situatie zijn hun investeringen namelijk nihil en voor de toekomst is het de vraag in hoeverre mensen uit deze groep in staat zijn om fors te investeren in hun menselijk kapitaal. Er is voor deze groep met een rendement van 4 procent gerekend. Daarnaast veronderstellen we geen substitutie van huidige LLO-investeringen omdat die op dit moment nihil zijn.

Het kosten-batensaldo van het gecombineerde publiek-private LLO-budget varieert tussen de -€ 1,1 mld. en -€ 26 mln. per jaar als het publieke LLO-budget via de verdelingssystematiek ten opzichte van de wo-master wordt toegekend en is afhankelijk van de veronderstelde opname van het budget (zie Bijlage D; Tabel D.5). Het saldo valt in alle scenario's negatief uit, omdat er relatief lage rendementen worden behaald, terwijl de kosten bij een hogere opname flink kunnen oplopen.

Daarnaast legt het private LLO-budget beslag op het inkomen dat maar in geringe mate gecompenseerd wordt door behaalde rendementen op LLO-investeringen. Een hogere opname betekent daarentegen wel dat er meer mensen aan het werk zijn en er dus jaarlijks tussen de € 70 en € 281 mln. bespaard wordt op uitkeringen. Verder daalt bij een hogere opname de inkomensongelijkheid met maximaal 0,8 procent. Voorwaarde voor deze resultaten is dat het toekennen van LLO-budget ook daadwerkelijk leidt tot (veel) meer LLO-investeringen.

Het kosten-batensaldo van het gecombineerde publiek-private LLO-budget varieert tussen de -€ 21 mln. en € 96 mln. per jaar voor de toegevoegde groep als het publieke LLO-budget een vast bedrag van € 7,5 duizend bedraagt en is afhankelijk van de veronderstelde opname van het budget (zie Bijlage D; Tabel D.8). Dit saldo valt in alle scenario's positiever uit, omdat de omvang van het publieke budget flink kleiner is en de kosten dus minder hard oplopen. Doordat er minder publiek budget beschikbaar is, wordt er ook minder geïnvesteerd waardoor de belastinginkomsten in de meeste scenario's negatief uitvallen vanwege de reservering van het private budget die harder doorwerkt op het inkomen (de inkomensongelijkheid neemt daardoor ook minder sterk af). Het positieve resultaat wordt dus volledig gedreven door besparingen op uitkeringen doordat er meer mensen aan het werk zijn. Dit is het resultaat van de aanname dat de baankans afhankelijk is van de procentuele opname van leerrechten en niet van de absolute omvang van het publieke LLO-budget.

2.7 Conclusie en aandachtspunten

Tabel 2.8 vat de uitkomsten voor het kostenbatensaldo, de verandering in inkomens en ongelijkheid van de verschillende stelsels samen.

De eerste drie rijen vatten de stelsels samen. Dit leidt tot een kostenbatensaldo tussen -€ 545 en € 1.286 mln. afhankelijk van het gekozen stelsel. Het private stelsel heeft de hoogste opbrengsten in termen van kosten en baten. Dit gaat echter ten koste van de ongelijkheid die aanzienlijk toeneemt doordat hoger opgeleiden een hoger inkomen gaan genieten. De laatste rij breidt de doelgroep uit naar mensen zonder startkwalificatie die leerrechten ter waarde van € 7,5 duizend krijgen toegewezen.

In de rijen daaronder worden de beleidsparameters getoond. Wanneer het rendement op LLO-investeringen gelijk wordt aan het rendement op initieel onderwijs dan is dat gunstig voor het kostenbatensaldo. De verandering in het gemiddelde bruto inkomen is ook hoger en de ongelijkheid neemt toe. Wanneer het gebruik van leerrechten toeneemt tot 50 of zelfs 100 procent van de toegekende rechten verandert het kostenbatensaldo in het publieke stelsel en het publiek-private stelsel in negatieve zin. Dit is het gevolg van een hogere opname van leerrechten onder mensen met een lager opleidingsniveau en een lager rendement. Een combinatie van een hoger rendement en een hoger opnamepercentage leidt tot een range van -€ 102 tot -€ 273 mln. per jaar in het publieke stelsel en van € 57 tot 113 mln. per jaar in het publiek-private stelsel. Ten slotte is lagere substitutie positief voor de opbrengsten en leidt het tot hogere inkomens. In de laatste twee rijen is te zien dat een volledig publiek gefinancierd systeem met een lagere substitutie qua uitkomsten dicht in de buurt komt van een publiek-private stelsel. Naast verschil in het kosten-batensaldo is een publiek

gefinancierd systeem gunstiger voor ongelijkheid die sterker afneemt maar minder gunstig voor de inkomensgroei.

Tabel 2.8 Samenvatting van de resultaten en beleidsparameters

Stelsel	Saldo ^a	Δ Bruto jaarinkomen (%)	Δ Ongelijkheid (%) ^b
Publiek	-545 tot 117	0,2 tot 1,1	-1,4 tot -0,1
Privaat	148 tot 1.286	0,1 tot 1,4	0,0 tot 0,8
Publiek-privaat	-401 tot 392	0,2 tot 1,8	-0,5 tot 0,8
Uitgebreide doelgroep ^c	-422 tot 488	0,2 tot 1,8	-0,9 tot 0,8
<u>100% rendement op inzet van leerrechten</u>			
Publiek	-273 tot 117	0,2 tot 1,1	-1,4 tot -0,3
Privaat	466 tot 1.286	0,5 tot 1,4	0,3 tot 0,8
Publiek-privaat	57 tot 392	0,6 tot 1,8	-0,3 tot 0,8
Uitgebreide doelgroep ^c	52 tot 488	0,6 tot 1,8	-0,8 tot 0,8
<u>50 of 100% opname van toegekende publieke rechten</u>			
Publiek	-545 tot -102	0,4 tot 1,1	-1,4 tot -0,8
Privaat	380 tot 1.286	0,4 tot 1,4	0,0 tot 0,3
Publiek-privaat	-401 tot 113	0,6 tot 1,8	-0,5 tot 0,0
Uitgebreide doelgroep ^c	-391 tot 209	0,6 tot 1,8	-0,2 tot 0,9
<u>Lagere substitutie van huidige inspanningen</u>			
Publiek	-435 tot 270	0,2 tot 1,5	-0,9 tot -0,3
Publiek-privaat	-401 tot 392	0,2 tot 1,8	-0,5 tot 0,8

a Betreft het jaarlijkse kosten-batensaldo in mln. voor de overheid: de som van belastinginkomsten en besparingen minus de kosten van het publieke LLO-budget.

b Negatief is een afname van de ongelijkheid, positief een toename. Verschil toename bruto jaarinkomen voor werkenden met een opleidingsniveau dat lager of gelijk is aan mbo-4 t.o.v. werkenden met een opleidingsniveau dat hoger is dan mbo-4. Het gaat hier om de beroepsbevolking.

c De uitgebreide doelgroep is inclusief mensen zonder startkwalificatie die leerrechten t.w.v. € 7,5 duizend krijgen toegekend in het publiek-private stelsel. Zie Tabel D.9.

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Een publiek-privaat LLO-stelsel biedt een aantal aantrekkelijke voordelen, maar het is onwaarschijnlijk dat een individueel LLO-budget op zichzelf een wondermiddel is voor de toekomstige uitdagingen op de arbeidsmarkt. Beleidsmakers die een LLO-budget willen invoeren moeten oog hebben voor de sterke en zwakke punten en benodigde aanvullende maatregelen. Een goed opgezet publiek-privaat LLO-stelsel kan helpen om de uitkomsten van het LLO-budget positief te beïnvloeden. Een aantal belangrijke lessen uit andere landen voor het ontwerp van individuele leerregelingen die ook van toepassing op het LLO-budget zijn:

- Het gericht toekennen van individuele leerregelingen aan ondervertegenwoordigde groepen beperkt de substitutie van huidige scholing en verkleint de kloof in scholingsdeelname;
- De financiering moet aanzienlijk zijn wil een individuele leerregeling een significant verschil maken op het gebied van scholingsdeelname;
- Individuele leerregelingen moeten zo eenvoudig mogelijk worden gehouden om deelname te maximaliseren;

- Individuele leerregelingen moeten vergezeld gaan van aanvullende maatregelen om de deelname van ondervertegenwoordigde groepen te stimuleren;
- Het waarborgen van de kwaliteit van de opleidingen waarvoor individuele leerregelingen kunnen worden ingezet is belangrijk;
- De manier waarop individuele leerregelingen worden gefinancierd heeft belangrijke gevolgen voor de inkomensherverdeling en de voorspelbaarheid van de overheidsfinanciën.

Aanvullend is het voor beleidsmakers van belang zich te buigen over het verhogen van het rendement op LLO-investeringen dat op basis van de huidige empirie een stuk lager is dan het rendement op initiële scholing, een voldoende opname van toegekende budgetten om een duurzaam inzetbare, wendbare en weerbare beroepsbevolking te realiseren en het verlagen van de substitutie tussen bestaande investeringen en een publiek LLO-budget (indien afzonderlijk ingevoerd) dat de financiële en maatschappelijke opbrengsten substantieel beïnvloeden.

3 Arbeidscontracten die werken

	Werkgelegenheid	Werkgeverslasten	Overheidsfinanciën	Productiviteit	Inkomensongelijkheid	Aandeel flexcontracten	Aandeel zelfstandigen
	In %	In mld. €	In mld. €	In %	%Δ Gini	in pp	in pp
Maatregelen							
Invoering werkendenkorting, verhoging IACK	0,4		0,0	0,0	Afname ^a	0	-1%-punt
Uitbreiding arbeidsinspectie (€ 50 mlj.)	0	0	-0,1	0	0	Afname	Afname
Invoering uniform wettelijk minimumloon per gewerkt uur	-0,1	0	-0,1	Toename	Afname	Afname	Toename
De rechter zal een ontslagverzoek altijd inwilligen, ook als de gronden hiervoor ontbreken	0	0	Toename	Toename	0	Afname	Afname
Verhogen lage btw-tarief en verlagen inkomstenbelasting en verhogen werkendenkorting	0,1	0	0	0	0	0	0
Gebruikelijke rendementsheffing in box 2	0,0	0	0 ^c	0	Afname	0	0 ^c
Afschaffen transitievergoeding, introductie vergoeding ontwikkelrekening (max. € 10.000)	-0,0	-0,8	0	Toename	Toename	Afname	Afname
Invoering mogelijkheid werkgevers om te wijzigen: arbeidsduur (tot 20% minder), locatie en inhoud werk	0	0	Toename	Afname	Afname	Afname	Afname
Minimumvoorwaarden zelfstandig ondernemerschap	Afname	Toename ^d	0	Toename	Afname	Toe- of afname	Toe- of afname

a Dit hangt af van de terugsluis, die is hier ingezet in verhoging van de werkendenkorting aan de onderkant en verhoging van de IACK.

b Dit betreft de stijging in loonkosten door een flexbonus van 3 procent in 85 procent van de bedrijfstakcao's

c Afhankelijk van het tarief en precieze uitwerking

d Dit betreft een vermindering in de *opt-out* op werkgeverslasten door zelfstandigen in te huren

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

3.1 Invoering werkendenkorting

Beleids optie

- Zelfstandigenaftrek en mkb-winstvrijstelling afschaffen en terugsluizen in arbeidskorting en inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) voor ouders met jonge kinderen.
- Omzetten arbeidskorting in een werkendenkorting voor alle werkenden.

Deze maatregel bestaat uit een combinatie van maatregelen. Ten eerste worden de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling afgeschaft.⁹ Zeker voor het afschaffen van de zelfstandigenaftrek zijn economische argumenten aan te voeren: er is geen bewijs voor positieve externe effecten van meer zelfstandigen (zie bijvoorbeeld Van Vuuren, 2012 en Ter Weel et al., 2017) dus ook geen legitimatie voor een (fiscale) subsidie. Hetzelfde geldt voor de mkb-winstvrijstelling. Het afschaffen van de mkb-winstvrijstelling en zelfstandigenaftrek levert op lange termijn circa € 3 mld. op, die voor € 2,2 mld. teruggesluisd wordt in de arbeidskorting en voor € 0,8 mld. in een verhoging van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) voor ouders met jonge kinderen.

De arbeidskorting wordt omgezet in een werkendenkorting: de arbeidskorting is immers al voor alle werkenden (werknemers en ib-ondernemers) beschikbaar. Bij de terugsluis is gekozen om deze te richten op de onderkant van de werkendenkorting (zie variant Arbeidskorting onderkant verhogen in CPB (2015), blz. 36). De redenen hiervoor zijn om de negatieve inkomenseffecten van het afschaffen van de zelfstandigenaftrek aan de onderkant van de inkomensverdeling te verzachten en omdat het arbeidsaanbodeffect van deze aanpassing van de arbeidskorting relatief groot is. Bij een dergelijke impuls op de onderkant van de arbeidskorting is er meer dan 5 procent weglek doordat het verzilveringsprobleem toeneemt (niet iedereen betaalt voldoende belasting om de heffingskorting die wordt afgetrokken van de te betalen belasting (geheel) te kunnen verzilveren). Als gekozen wordt voor een generieke intensivering van de arbeidskorting is de weglek door verzilveringsproblemen beperkt. De IACK geeft alleenstaanden en minstverdienende partners een prikkel om meer (uren) te gaan werken. Ook hier speelt een verzilveringsprobleem: ruim 50 procent van de verhoging wordt niet verzilverd. Het verzilveringsprobleem is groter dan bij de arbeidskorting omdat de regeling gericht is op een doelgroep van wie een aanzienlijk deel een te laag inkomen heeft om de extra korting te kunnen verzilveren. Het ex-ante effect op de overheidsfinanciën is per saldo nul.

Het werkgelegenheidseffect van het afschaffen van de zelfstandigenaftrek en mkb-winstvrijstelling is beperkt (<0,1 procent), omdat een groot deel van de zelfstandigen dat hierdoor afhaakt wel blijft werken, maar nu als werknemer. De intensivering van de werkendenkorting en de IACK leidt tot meer arbeidsaanbod, met name aan de onderkant van de inkomensverdeling. Per saldo resulteert een effect op de structurele werkgelegenheid van ongeveer 0,4 procent. Dit werkgelegenheidseffect, wat neerkomt op ongeveer 30.000 extra fte, heeft een klein positief effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

⁹ Overigens is dit kabinet al voornemens de zelfstandigenaftrek op lange termijn af te bouwen. In dat geval zijn de opbrengst en het effect van deze maatregel op lange termijn nul. Omdat implementatie van dit voornemen telkens wordt uitgesteld heeft het CPB deze maatregel echter niet opgenomen in het basispad van de middellange termijnraming, (zie <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Middellangetermijnverkenning-MLT-2022-2025-nov2019.pdf> blz. 43). In het verlengde daarvan gaan we er hier vanuit dat een besluit tot afschaffen van de zelfstandigenaftrek op lange termijn nog een opbrengst heeft.

De inkomensongelijkheid neemt naar verwachting iets af, omdat de totale opbrengst van de zelfstandigenaftrek en mkb-winstvrijstelling nu gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt wordt ingezet. Deze combinatie van maatregelen leidt tot een beperkte afname van het aandeel zelfstandigen in de totale werkgelegenheid van naar schatting bijna 1 procentpunt.¹⁰ Het effect op het aandeel flexwerkers is naar verwachting klein.

3.2 Uitbreiden Inspectie SZW

Beleids optie

- De Inspectie SZW wordt versterkt en uitgebreid met een impuls van € 50 mln.

Door deze maatregel stijgen de uitgaven aan de Inspectie SZW naar afgerond € 0,2 mld. op jaarbasis.¹¹ De gevolgen van deze intensivering hangen af van de investeringen. Indien de extra investeringen zich richten op de handhaving van het ten onrechte werken buiten dienstbetrekking, dan zal het voor opdrachtgevers moeilijker worden om “schijnzelfstandigen” in te huren of op andere wijze wet- en regelgeving te omzeilen. Hierdoor neemt de vraag naar mensen die zich als zelfstandig ondernemer aanbieden of worden gedwongen zich op deze wijze aan te bieden af. Een deel van deze groep werkenden zal mogelijk in loondienst gaan en een deel wordt werkloos of verlaat zelfs de beroepsbevolking. Deze laatste groep heeft naar verwachting een productiviteit lager dan het minimumloon waardoor er voor hen geen werkzaamheden zijn op de reguliere arbeidsmarkt. In beide gevallen gaat het waarschijnlijk om zelfstandigen met nu al een relatief laag uurtarief. Deze effecten zijn naar verwachting gering. De extra investeringen kunnen zich ook richten op de handhaving en voorlichting van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet). Dit leidt mogelijk tot een veiligere werkomgeving waarin minder bedrijfsongevallen plaatsvinden.

Er is een interactie tussen deze maatregel en het beperken van flexibele contracten tot tijdelijke contracten, min-max-contracten en uitzendcontracten. Door de uitbreiding van de Inspectie SZW zullen werkgevers eerder geneigd zijn om zich te conformeren aan de wettelijk beperking in arbeidscontracten. De pakkans neemt immers toe bij onrechtmatig gebruik van contractvormen. Hierdoor neemt het aandeel flexibele contracten sterker af dan zonder de uitbreiding van de Inspectie SZW.

3.3 Uniformeren wml

Beleids optie

- Er wordt één wettelijk uurloon vastgesteld, onafhankelijk van de duur van de werkweek.
- De hoogte van dit wettelijk minimumloon is gelijk aan de hoogte van het huidige wettelijk uurloon in een sector waar de (voltijds)arbeidsduur 36 uur is (€ 10,49)
- De koppeling aan de sociale zekerheid verandert niet

¹⁰ Deze schatting is gebaseerd op een gemiddelde elasticiteit uit de literatuur van 0,5 op de extensieve marge van zelfstandigen in combinatie met de schatting dat het verschil in de wig tussen zelfstandigen en werknemers door deze combinatie van maatregelen ongeveer halveert.

¹¹ De huidige kosten aan de Inspectie SZW bedragen € 133 mln. op jaarbasis.

In Nederland is het minimumloon niet gespecificeerd per uur maar naar een volledige werkweek. Echter verschilt de arbeidsduur van een volledige werkweek per sector. Zo is een volledige werkweek in supermarkten 40 uur, in de horeca 38 uur en bij veel overheidsinstanties 36 uur. Dit heeft als gevolg dat het minimumuurloon varieert tussen sectoren en cao's. Deze verschillen verdwijnen door het gelijktrekken van de uurlonen op niveau van een sector waar de (voltijds)arbeidsduur 36 uur is. In de praktijk betekent dit een 10 procent verhoging van de uurlonen van werknemers die in een sector werken met een volledige werkweek van 40 uur.¹² Dit betreft ongeveer 16 procent van de werknemers (SZW, 2014). Daarnaast stijgt het uurloon met circa 5 procent voor werknemers die werken in sectoren waar een volledige werkweek 38 uur is (37 procent van de werknemer). Voor de overige 47 procent van de werknemers verandert er niets.

Een voordeel van deze vereenvoudiging is dat het handhaving gemakkelijker maakt. Ook de uitvoering vereenvoudigt, waarvan voornamelijk bedrijven profiteren die in meerdere sectoren actief zijn (zoals de intermediaire sector). Daarentegen leidt de verhoging van het uurloon (voor een deel van de werknemers) tot een daling van de werkgelegenheid met -0,1 procent. Het (ex-ante) budgettaire effect is -€ 0,1 mld., voornamelijk door een toename in de grondslag van de LIV-regeling. Doordat de volledige werkweek in de overheidssector veelal al rond de 36 uur ligt, is de stijging in loonkosten beperkt.

De hogere lonen leiden tot een (lichte) stijging van de gemiddelde productiviteit. Ten eerste doordat hogere loonkosten aanzetten tot arbeidsbesparende investeringen. Dit leidt tot minder werkgelegenheid onder laagproductieve werknemers, waardoor de gemiddeld productiviteit van de resterende werkenden hoger is (samenstellingseffect). Ten tweede tonen werknemers meer inzet om hun (hogere) loon te kunnen behouden (Owens & Kagel, 2010).

De stijging van de minimumlonen leidt niet alleen tot hogere inkomsten voor de minstverdienende werknemers, maar kan er ook voor zorgen dat aangrenzende lonen meestijgen, zo blijkt uit empirisch onderzoek naar *spillovereffecten* (DiNardo et al., 1996; Lee, 1999; Neumark et al., 2004; Neumark et al. 2004, Gregory, 2014). De reden hiervoor is dat werkgevers hun werknemers willen blijven stimuleren om hun productiviteit te verhogen. Daarnaast vervangen werkgevers hun minst productieve werknemers, waardoor de vraag naar productieve werknemers groeit en hun lonen meestijgen. Tevens verhogen vakbonden hun looneisen aan de cao-tafels. Hierdoor daalt de ex-ante inkomensongelijkheid. Het effect op inkomensongelijkheid na gedragseffecten is onbekend.

3.4 Inwilligen ontslagverzoek

Beleidsoptie

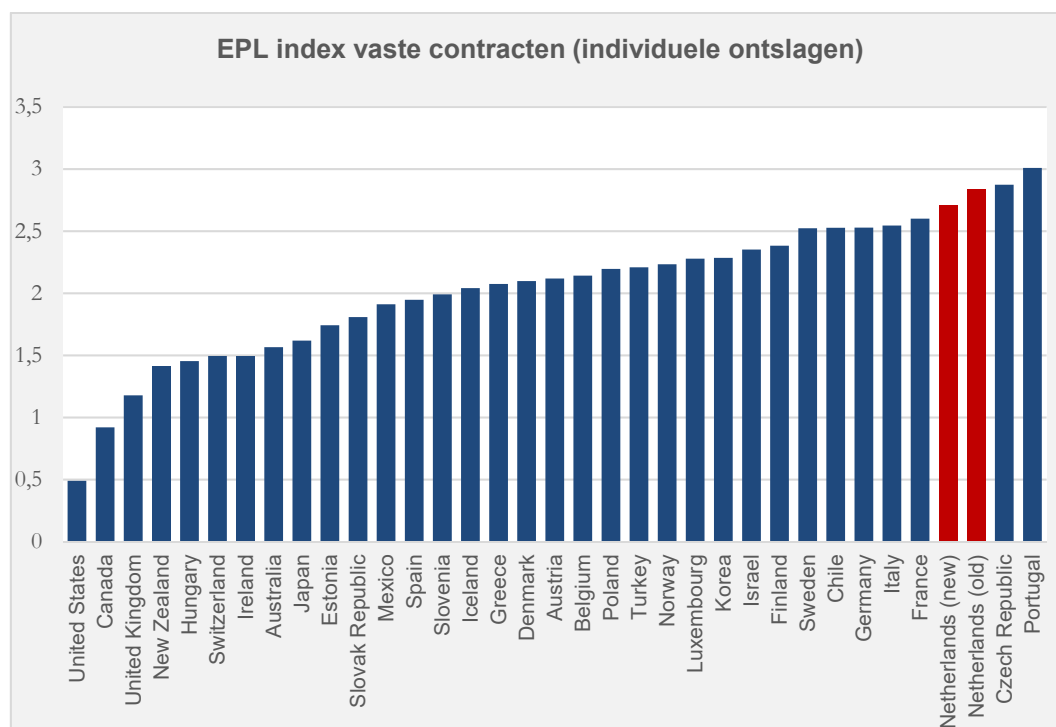
- De rechter zal een ontslagverzoek altijd inwilligen, ook als de gronden hiervoor ontbreken.

De beleids optie geeft de werkgever zekerheid rondom ontslag. Daarentegen beschrijft de OECD (OECD, 2013) dat werkgevers in Nederland reeds zeer sporadisch gedwongen worden om de ar-

¹² De minimumlonen per uur voor een voltijd werkweek van 36, 38 en 40 uur bedragen per 1 juli 2019 respectievelijk € 10,49, €9,94 en €9,44. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/minimumloon/bedragen-minimumloon/bedragen-minimumloon-2019>

beidsovereenkomst te herstellen. Wel kan het zijn dat werkgevers, vanwege de (kleine) kans gedwongen te worden de arbeidsrelatie te herstellen, meer terughoudend zijn met een ontslagverzoek. Als gevolg is de verandering in de EPL-index voor vaste contracten beperkt tot een daling van 0,13 punten. Figuur 3.1 illustreert de internationale herpositionering van Nederland als gevolg van de daling in de EPL-index. In theorie zijn er tegengestelde effecten op de werkgelegenheid (meer ontslag maar ook meer aanname) en productiviteit (meer mobiliteit en dus een betere match, maar minder bedrijfsspecifieke investeringen in menselijk kapitaal). De empirie is niet heel eenduidig over welk effect domineert. Zie ook de uitgebreide bespreking in paragraaf 3.9. Voor de Nederlandse situatie – met een relatief hoge ontslagbescherming voor vaste contracten, is het aannemelijker dat een klein positief effect op productiviteit resulteert.¹³

Figuur 3.1 Internationale positionering Nederland, voor en na beleidsherziening



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020) op basis van OESO-gegevens

3.5 Verhogen lage btw-tarief en verlagen inkomstenbelasting

Beleidsoptie

- Op lange termijn komt er een uniform btw-tarief. Het lage btw-tarief wordt als eerste stap verhoogd tot 12 procent.

¹³ Conform empirische schattingen (Nagypál, 2002; Dolado *et al.* 2005; Alonso-Borrego, 2005; Bartelsman *et al.*, 2016) vertaalt een verlaging van de EPL indicator met 0,13 zich in een ongeveer even grote stijging van de totale productiviteit. Dit effect lijkt erg groot. In dit onderzoek is het productiviteitsverlagende mechanisme via lagere investeringen in (bedrijfsspecifiek) menselijk kapitaal echter niet expliciet meegenomen.

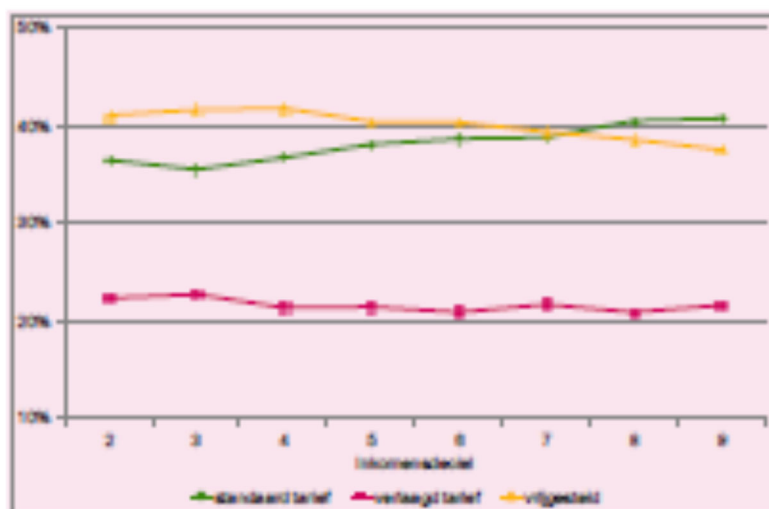
- De opbrengst wordt teruggesluisd in verlaging van het tarief eerste schijf in de IB, en verhoging van de werkendenkorting.

Voor het verhogen van het lage btw-tarief zijn op zich goede argumenten: de btw is een bot instrument om inkomenshervreiding te bewerkstelligen (hogere inkomens consumeren ook relatief veel producten in het lage tarief zoals opera- en restaurantbezoek) en het lage tarief verstoort de consumptiebeslissing (zie Bettendorf en Cnossen, 2014). Verhoging leidt dan tot een positief welvaarts-effect doordat deze verstoring kleiner wordt. Het verhogen van het lage tarief van 9 naar 12 procent levert € 3 mld. op. Dit bedrag wordt voor de helft teruggesluisd in een verlaging van het eerste schijf tarief in de IB, en voor de helft in een intensivering van de werkendenkorting. Voor de overheidsfinanciën resteert dan ex ante geen effect. Voor de beoordeling van de effecten moet onderscheid worden gemaakt tussen het deel dat wordt teruggegeven door verlaging van het tarief in de eerste schijf en het deel dat wordt gebruikt om de werkendenkorting te verhogen.

In theorie is er geen verschil in het arbeidsaanbodeffect van heffing via de btw of de inkomstenbelasting, omdat het effect op het beschikbaar inkomen in termen van consumptie vergelijkbaar is. Een hogere btw leidt via hogere prijzen net als hogere schijftarieven immers tot een lager reëel netto inkomen. Een verschuiving van inkomstenbelasting naar een hogere btw zou dus voor het arbeidsaanbod niet uit moeten maken. In de praktijk blijkt uit de empirie toch een beperkt verschil in de arbeidsaanbodeffecten tussen verlichting van lasten via de btw en de inkomstenbelasting (zie CPB, 2015, blz. 36), mogelijk omdat een verlaging van de ib-tarieven zichtbaarder is voor mensen dan een prijsverhoging van individuele producten die het gevolg is van een btw-verhoging. Het verschil uitgedrukt in werkgelegenheidseffecten is klein. De verhoging van de btw heeft een beperkt negatief effect op de werkgelegenheid, de verlaging van het tarief van de eerste schijf van de inkomstenbelasting een beperkt positief effect. De verhoging van de werkendenkorting leidt tot een toename van de structurele werkgelegenheid. Het verzilveringsprobleem van de werkendenkorting wordt groter: ongeveer 10 procent van de populatie kan de korting niet verzilveren. Per saldo resulteert een klein positief effect van 0,1 procent op de werkgelegenheid en nauwelijks op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Een verhoging van het lage btw tarief loopt in principe via de inflatie de koopkracht in, en een proportionele verlaging van de ib-tarieven heeft een vergelijkbaar effect op de inkomensverdeling: per saldo zal er nauwelijks of geen effect zijn op de inkomensverdeling (zie CPB, 2015, blz. 36). Ook uit de beschikbare informatie over consumptiepatronen per inkomensdecil blijkt dat het lage btw-tarief nauwelijks herverdeelt: lagere inkomens consumeren wel meer producten uit het lage tarief, maar het verschil is klein (zie Figuur 3.2). Er is geen substantieel effect op productiviteit te verwachten, en evenmin op het aandeel zelfstandigen of flexwerkers.

Figuur 3.2 Verdeling bestedingen naar btw-tarief verschilt nauwelijks tussen inkomensdecielen



Bron: CPB (2014)

3.6 Gebruikelijke rendementsheffing in box 2

Beleids optie

- De gebruikelijke loonheffing in box 2 wordt vervangen door een gebruikelijke rendementsheffing.

In de huidige systematiek in box 2 moet het inkomen uit de bv gesplitst worden in een beloning voor arbeid en kapitaal. Kapitaalinkomen wordt (lager) belast in de Vpb, het arbeidsinkomen (hoger) in box 1. Om te voorkomen dat men zoveel mogelijk inkomen als kapitaalinkomen aanmerkt is de regel dat het ‘gebruikelijk loon’ minimaal 75 procent moet zijn van het loon in een vergelijkbare functie. Uit onderzoek blijken opvallende pieken in aangiftes rond de schijfgrenzen in de inkomstenbelasting, hetgeen suggereert dat de bepaling van de hoogte van het ‘gebruikelijk loon’ mede fiscaal gedreven is (Bettendorf et al., 2017). Na aftrek van het ‘gebruikelijk loon’ en de afdracht van Vpb heeft men de keuze om winst in de bv te laten of uit te keren en 26,25 procent belasting te betalen in box 2. In de praktijk gebeurt dit laatste nauwelijks, maar lenen dga’s wel op grote schaal van hun bv. Als gevolg hiervan is er sprake van een grote vermogenstoename in deze bedrijven. Bij tijdelijke verlagingen van het tarief in box 2 in 2007 en 2014 keert een groot aantal bv’s plotseling grote winsten uit. Ook hier lijkt dus sprake van fiscaal optimaliserend gedrag.

Het afschaffen van het gebruikelijke loon en vervangen door een gebruikelijke rendementsheffing zou dit kunnen verminderen. Bovendien is een (fictief) rendement op kapitaal eenvoudiger vast te stellen dan een fictief arbeidsinkomen. Dit lijkt op de systematiek van het duale stelsel in de Scandinavische landen (zie ook Cnossen & Jacobs, 2019). Het kapitaalinkomen wordt eerst geschat en belast tegen het Vpb-tarief en vervolgens wordt het overige inkomen progressief belast in de inkomstenbelasting. De gebruikelijk loonregeling wordt afgeschaft. Om het kapitaalinkomen te schatten kan een (fictief) rendement op het eigen vermogen van de bv gebruikt worden.¹⁴ Hoe

¹⁴ Dit kan een risicovrij rendement met een opslag zijn, of gebaseerd op het rendement op beleggingen van box 3. Dat kan dus op dit moment variëren tussen 1,5 en 5,3 procent.

lager dit rendement, des te minder kapitaal er kan worden opgebouwd (of opgepot) en des te hoger wordt het arbeidsinkomen en daarmee de belasting in box 1. Bij een relatief hoog vereist rendement blijft er wel een prikkel bestaan om eigen vermogen in de bv op te bouwen.

Het budgettaire effect van deze maatregel hangt af van het tarief dat gezet wordt voor de heffing op het kapitaalinkomen. Een (substantieel) effect op de werkgelegenheid is niet waarschijnlijk. De belastingdruk voor bv's met hoge winsten neemt toe, en dat leidt tot kleinere inkomensverschillen.

3.7 Afschaffen transitievergoeding

Beleidsoptie

- De transitievergoeding bij ontslag wordt afgebouwd naar nul.
- In plaats van een transitievergoeding worden werkgevers verplicht bij beëindiging van een overeenkomst op hun initiatief een bijdrage te storten op (budget 2 van) de individuele ontwikkelrekening van werknemers.
- De hoogte hiervan is afhankelijk van de duur van de arbeidsrelatie ($1/24^e$ maandsalaris per dienstjaar) en is gemaximeerd op € 10.000.

De totale kosten van de transitievergoeding bedragen naar schatting € 0,9 mld. per jaar.¹⁵ Door de transitievergoeding af te bouwen naar nul vervallen deze lasten voor werkgevers. Daarentegen gaan werkgevers verplicht een bedrag storten op de ontwikkelrekening bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst ter hoogte van $1/24^e$ maandsalaris per dienstjaar met een maximumbedrag van € 10.000. Dit gaat gepaard met ongeveer € 0,1 mld. extra werkgeverslasten. Per saldo dalen de werkgeverslasten daarom met € 0,8 mld. als gevolg van de afbouw van de transitievergoeding en de afdracht naar de ontwikkelrekeningen.

De besparingen op werkgeverslasten worden gedeeltelijk doorgerekend in de lonen van werknemers, waardoor de beloning voor werk stijgt. Hierdoor neemt de aantrekkelijkheid van werk (t.o.v. vrije tijd) toe waardoor werknemers meer uren gaan werken (substitutie-effect). Dit effect is sterker dan het inkomenseffect, waardoor de werkgelegenheid licht stijgt met afgerond 0,0 procent.¹⁶ Daarbij kan de uitkeringsafhankelijkheid afnemen en de arbeidsproductiviteit toenemen door de geoormerkte budgetten voor scholing. Een schatting van de effecten van aanwending van de ontwikkelrekeningen is te vinden in het vorige hoofdstuk.

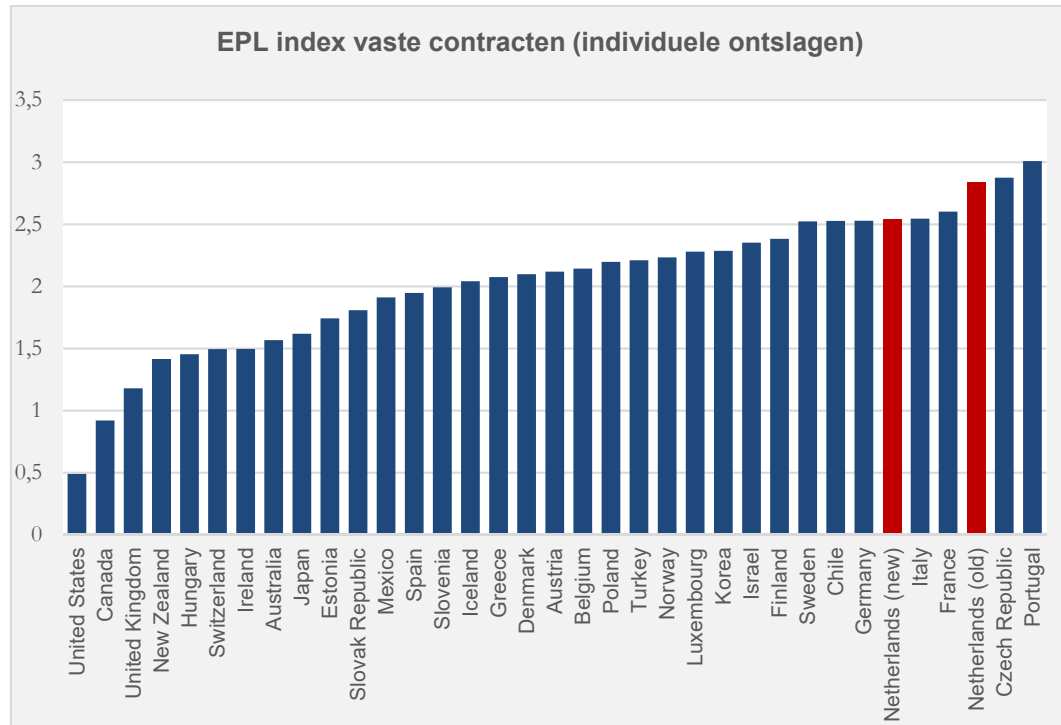
Figuur 3.3 laat zien dat door de verlaging van de vergoeding bij ontslag de EPL-index voor vaste contracten zakt met 0,25 punten. Voor de Nederlandse situatie met een relatief hoge ontslagbescherming, is het aannemelijk dat een klein positief effect op productiviteit resulteert.¹⁷ Dit komt doordat de vrijwillige mobiliteit, vooral van ouderen met een lange baanduur, minder wordt ontmoedigd. Een nadeel is dan wel dat werkgevers een prikkel hebben om juist ouderen te ontslaan.

¹⁵ Deze berekening is gebaseerd op een werkgeversenquête over ontslagkosten uitgezet en geanalyseerd door SEO Economisch Onderzoek.

¹⁶ Voor het bepalen van de gevolgen van een stijging in werkgeverslasten is de variant uit CPB (2020) gebruikt.
¹⁷ Zie bijvoorbeeld hoofdstuk 4 in CPB (2015). Conform empirische schattingen (Nagypál, 2002 Dolado *et al.* 2005; Alonso-Borrego, 2005, Bartelsman *et al.* 2016) vertaalt een verlaging van de EPL indicator met 0,25 zich in een ongeveer even grote stijging van de totale productiviteit. Dit effect lijkt erg groot. In dit onderzoek is het productiviteitsverlagende mechanisme via lagere investeringen in (bedrijfsspecifiek) menselijk kapitaal echter niet expliciet meegenomen.

Omdat de transitievergoeding alleen verschuldigd is wanneer de werknemer langer dan twee jaar bij het bedrijf heeft gewerkt, kan afschaffing van de vergoeding leiden tot een minder sterke voorkeur bij werkgevers voor tijdelijke contracten korter dan twee jaar.

Figuur 3.3 Internationale positionering Nederland, voor en na afbouw transitievergoeding



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020) op basis van OESO-gegevens

3.8 Mogelijkheid tot wijzigen arbeidsvoorwaarden

Beleids optie

- Invoering mogelijkheid werkgevers om te wijzigen: arbeidsduur (tot 20 procent minder), locatie en inhoud werk.
- Gedurende zes maanden dient de werkgever 90 procent van het salaris door te betalen bij 20 procent reductie in arbeidsuren.

In Nederland is momenteel sprake van een gesegmenteerde arbeidsmarkt waarin onderscheid gemaakt kan worden tussen een grote en groeiende groep werkers met flexibele contracten (*outsiders*) die werkzaam zijn naast een sterk beschermde groep werkers met vaste contracten (*insiders*). Volgens de insider-outsidertheorie hebben werknemers met een vast contract een sterke positie in de loononderhandelingen doordat ze beter beschermd zijn tegen baanverlies dan outsiders (e.g. Jackman & Layard, 1991; Lindbeck & Snower, 2001). Dit verklaart onder andere de grote loonverschillen tussen werknemers met flexibele contracten en werknemers in een vast dienstverband. Zo blijkt uit de empirische literatuur dat tijdelijke werknemers 6 tot 23 procent minder verdienen dan werknemers met een vast contract (e.g., Blanchard & Landier, 2002; Boeri, 2011; Booth, Franesconi, & Frank, 2002; Brown & Sessions, 2003; Kahn, 2012; Mertens, et al., 2007; Stancanelli, 2002). Dit

is in strijd met de loonverschillentheorie (*wage differentials*) die voorspelt dat flexibiliteit juist meer wordt beloond omdat er een premie staat op het hogere risico op baanverlies (e.g., Rosen, 1986). Daarnaast hebben werkgevers een prikkel om hogere lonen te betalen om werknemers te prikkelen voor flexibele banen te gaan met minder aantrekkelijke baankenmerken. Dit kan verklaard worden met het bonding argument, waarbij het aangeboden loon de som is van de productiviteit en de verwachte ontslagkosten (Lazear, 1990).

Met het invoeren van de mogelijkheid tot het eenzijdig verkorten van de arbeidsduur, locatie en inhoud wordt beoogd de verschillen tussen insiders en outsiders te verkleinen. Doordat het vaste dienstverband flexibeler wordt, nemen de (loon)verschillen tussen insiders en outsiders af. Zo zorgen de maatregelen tot een meer gelijkmatige verdeling van arbeidsonzekerheid tussen werkenden. De toename in de kans op werkverlies van werknemers in een vaste arbeidsovereenkomst gaat gepaard met een afname in de kans op werkverlies in een flexibele arbeidsovereenkomst. Dit is een herverdeling, aangezien arbeidsonzekerheid momenteel met name geconcentreerd is in de flexibele schil door het gebrek aan ontslagbescherming en toegang tot sociale zekerheid (OECD, 2019). Daarnaast kan de toename van de flexibiliteit van werknemers in een vast dienstverband gepaard gaan met een afname van het aantal werknemers in de flexibele schil. Bij een gelijkblijvende behoefte aan flexibiliteit van werkgevers, kan de werkgever er door deze maatregel voor kiezen meer gebruik te maken van interne flexibiliteit en minder van externe flexibiliteit.

De gevolgen voor de arbeidsproductiviteit zijn vanuit theoretisch oogpunt ambigue. Enerzijds zijn er positieve gevolgen voor de productiviteit mogelijk. De werkgever moet bij vraagtuitval beslissen welke werknemers zij (volledig) terugschroeft in arbeidsduur, en zal deze keuze eerder gaan maken op basis van productiviteit dan op basis van contractvorm. Hierdoor wordt de arbeidsinzet van laagproductieve (vaste) werkers eerder afgebouwd, wat positieve gevolgen heeft voor de algehele arbeidsproductiviteit. Ook stelt de regeling bedrijven in staat om bedrijfsspecifiek kapitaal te behouden, wat de prikkel kan verhogen om in menselijk kapitaal te investeren (Acemoglu & Pischke, 1999a, 1999b). Anderzijds zijn er ook negatieve effecten denkbaar. Zo kunnen ook werkgevers die te maken hebben met permanente vraagtuitval door deze regeling werknemers kunstmatig lang vasthouden. Hierdoor vermindert de arbeidsmobiliteit naar productieve(re) sectoren wat de efficiënte allocatie op de arbeidsmarkt afremt.

Ook uit empirisch onderzoek komen gemengde resultaten naar voren. Zo worden zowel positieve effecten van strikte ontslagbescherming op de arbeidsproductiviteit gevonden (door een verhoging van innovatie) als negatieve effecten (vooral door een lage mate van vrijwillige mobiliteit) (e.g. Bassanini & Garnero, 2013; Acharya, 2013). Belot et al. (2007) verklaren de verschillende bevindingen door te laten zien dat er een omgekeerde U-relatie tussen ontslagbescherming en economische groei bestaat. Bij een laag niveau van ontslagbescherming domineert het positieve effect op de vorming van menselijk kapitaal (en daarmee gepaard gaande innovatie), terwijl bij een hoog niveau de verlaging van de mobiliteit zwaarder weegt. Voor de Nederlandse situatie, met een relatief hoge ontslagbescherming voor vaste contracten, is het daarom aannemelijker dat de neerwaartse druk op de productiviteit door de verlaging van de mobiliteit zwaarder weegt dan de opwaartse druk die uitgaat van het behoud van bedrijfsspecifieke kennis. Dit resulteert in een klein negatief effect op productiviteit.

De mogelijkheid tot het wijzigen van de arbeidsduur heeft naar verwachting een beperkt effect op de structurele werkgelegenheid omdat het weinig gevolgen heeft voor het arbeidsaanbod (wat de werkgelegenheid op lange termijn bepaalt). Echter draagt het naar verwachting wel bij aan het behoud van werkgelegenheid (extensieve marge) in tijden van crisis. Zo blijkt uit een overzichtsstudie van de OESO (2010) dat werktijdverkortingsmaatregelen een belangrijke rol gespeeld hebben in het behoud van banen van werknemers met een vast contract tijdens de recessie van 2008-2009. In landen waar de werktijdverkortingsmaatregelen (op ruime schaal) zijn toegepast, is de toename van het aantal werklozen beperkt (Cahuc & Carcillo, 2011; OESO, 2010). Dit gaat gepaard met een vermindering in vernietiging van (bedrijfsspecifiek) menselijk kapitaal en het voorkomen van frictiekosten (zoals het screenen en aantrekken van nieuwe werknemers) als de vraag weer aantrekt (minder hysteresis). Specifiek voor Nederland is er geen bewijs voor een positief werkgelegenheidseffect op korte tot middellange termijn. Zo blijkt uit een evaluatie van APE (2012) van bijzondere WTV/deeltijd-WW dat de regelingen niet hebben geleid tot meer behoud van werkgelegenheid in de recessie.¹⁸

3.9 Minimumvoorwaarden zelfstandig ondernemerschap

Beleidsoptie

- Als de beloning van een werkende per uur hoger is dan de integrale arbeidskosten van een werknemer, dan wordt iemand aangemerkt als ondernemer.

Door deze maatregel dient het tarief van de zelfstandig ondernemer in ieder geval hoger te liggen dan de integrale arbeidskosten van werknemers in vergelijkbare beroepen. Dit betreft de bruto uurlonen met de werkgeversbijdragen aan werknemersverzekeringen (WW, ZW, WIA), de Zorgverzekeringswet (ZVW) en pensioenpremies. De overheid heeft een belangrijke rol in de werking van deze regeling door jaarlijks een overzicht van de integrale arbeidskosten voor iedere beroepsgroep te publiceren en te handhaven op de tariefhoogte van zelfstandigen. Zakelijke opdrachtgevers en zelfstandigen die een tarief bepalen onder de integrale kosten lopen het risico dat hun relatie gezien wordt als een arbeidscontract en hebben daarom een prikkel om een tarief te bepalen boven dat op de kostenlijst. Daarnaast heeft deze maatregel mogelijk een psychologische werking. Zo blijkt uit gedragseconomisch onderzoek dat mensen bij het bepalen van een tarief zoeken naar een referentieprijs of ankerpunt (*anchoring heuristic*) vanwege een grotere gevoeligheid voor relatieve verschillen dan voor absolute waarden (Kahneman & Tversky, 1974). De lijst met integrale arbeidskosten kan gaan fungeren als een prijsankerpunt en daarmee de tarieven van zelfstandigen beïnvloeden. Ook kan het conformeren aan de kostenlijst een (descriptieve en/of injunctieve) sociale norm worden, wat naleving verder stimuleert (Schultz et al., 2007). Daarentegen is het ook mogelijk dat er ontwikkelingsmogelijkheden worden gevonden en benut.¹⁹

¹⁸ Een kanttekening hierbij is dat er mogelijk sprake is van statistische vertekening. Dit komt door een sterk selectie-effect van deelnemende bedrijven die mogelijk zwaarder geraakt zijn door de crisis dan niet-deelnemers.

¹⁹ Er is bijvoorbeeld een risico op ontwijking bij de urenadministratie, omdat de juistheid ervan in de praktijk nauwelijks controleerbaar is (IBO, 2015). Hierdoor kunnen zelfstandigen hun tarief en arbeidsuren in de aangifte zodanig kiezen dat zij aan de fiscale norm voldoen en idealiter zo weinig mogelijk belasting betalen (vergelijkbaar met hoe dga's hun gebruikelijke loon bepalen, zie paragraaf 3.6). De casus van het gebruikelijke loon suggereert dat handhaving van dit soort regels in de praktijk weerbarstig is.

Het idee achter deze maatregel is om een gelijk spelveld te creëren tussen zelfstandigen en werknemers. Momenteel kunnen er kostenverschillen tussen zelfstandigen en werknemers ontstaan waardoor werkverschaffers vanwege fiscale prikkels kiezen voor het ondernemerschap. Ook komt het voor dat zelfstandigen geen of te beperkt verzekeringen (kunnen) afsluiten terwijl dat op basis van hun risicoprofiel wel wenselijk is. Deze maatregel vermindert als hij effectief is, de prikkel voor werkgevers om – als gevolg van kostenverschillen die ontstaan door het niet beprijzen van de risico's die werkenden lopen – gebruik te maken van zelfstandigen. Hiermee wordt in dat geval ongewenst ondernemerschap voorkomen.

Om een beeld te krijgen van de beroepsgroepen waar de grootste veranderingen plaatsvinden als gevolg van deze maatregel, vergelijken we de uurtarieven van zelfstandigen met de uurloonkosten van werknemers binnen beroepsgroepen waarin veel zelfstandigen actief zijn (zie Figuur 3.4 en Figuur 3.5). Dit doen we zowel voor de boven- als onderkant van de arbeidsmarkt. Aan de onderkant kan door opdrachtgevers worden geconcentreerd op arbeidsvoorwaarden, waar voor de keuze tussen het inhuren van zelfstandigen en het aannemen van werknemers de hoogte van tarieven versus de arbeidskosten van werknemers een rol spelen. Aan de bovenkant van de arbeidsmarkt gaat de zelfstandigenverklaring vanaf 2021 (naar verwachting) een rol spelen.²⁰ Deze verklaring kan zelfstandigen met een uurtarief boven de € 75 vrijwaring bieden van loonheffingen, werkgevers- en pensioenverplichtingen en cao-bepalingen. Hierdoor is het mogelijk dat werknemers die rond dat uurloon zitten besluiten om zelfstandig ondernemer te worden, waardoor gebruik kan worden gemaakt van de *opt-out*.

Figuur 3.4 laat zien dat het aandeel zelfstandigen met een laag uurtarief (onder de € 18) in een aantal beroepsgroepen hoger ligt dan het aandeel werknemers met lage uurloonkosten (onder de € 18).²¹ Dit geldt voor beroepen in de horeca, bouw, personenvervoer, zorg, onderwijs, beveiliging, kinderopvang en kunsten. In deze beroepsgroepen moeten dus relatief veel zelfstandigen aan de onderkant hun tarieven verhogen om aan de minimumvoorwaarden te voldoen en meer te verdienen dan vergelijkbare werknemers. Figuur 3.5 laat zien dat aan de bovenkant van de arbeidsmarkt het aandeel hoge uurloonkosten (boven de € 75) voor werknemers aanzienlijk lager ligt dan het aandeel hoge uurtarieven (boven de € 75). Zelfstandigen in hogere segment verdienen dus al vaker meer dan werknemers. Deze maatregel heeft daarom naar verwachting weinig gevolgen voor de bovenkant van de arbeidsmarkt. Wel is het zo dat door invoering van de Wet op de zelfstandigenverklaring naar verwachting een verschuiving van werknemers aan de bovenkant van de arbeidsmarkt naar zelfstandig ondernemerschap plaatsvindt. Hierdoor ontstaat er mogelijk krapte aan de bovenkant van de arbeidsmarkt voor werknemers, wat een opwaartse druk op de lonen heeft. Dit kan ertoe leiden dat zelfstandigen – om boven de integrale arbeidskosten te blijven – hun tarieven verder moeten gaan verhogen.

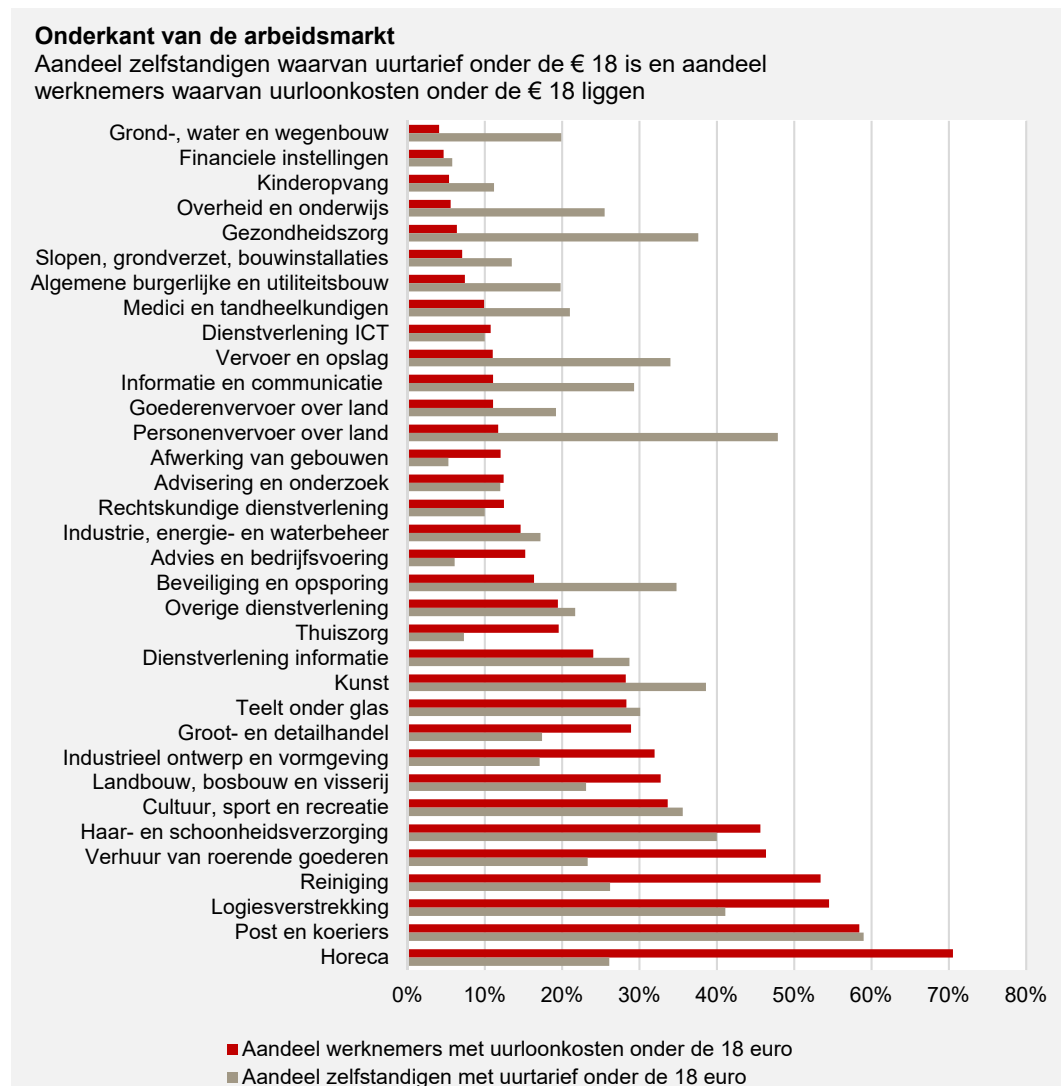
²⁰ Er wordt momenteel bij het ministerie van SZW gewerkt aan wetten ter vervanging van de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties, waaronder de Wet op de zelfstandigenverklaring. Hiermee krijgen zelfstandigen aan de bovenkant van de arbeidsmarkt vrijwaring in loonheffingen, werkgevers- en pensioenverplichtingen en cao-bepalingen.

²¹ De uurloonkosten zijn bepaald door het totale bruto looninkomen in 2017 te delen door het totaal aantal gewerkte uren in 2017, inclusief betaalde overwerkuren. Het totale bruto looninkomen bestaat daarbij uit de volgende componenten: bruto loon in geld, werkgeversbijdrage aan werknemersverzekeringen (ZW, WIA en WW), werkgeversbijdrage aan de Zorgverzekeringswet, werkgeversbijdrage aan de pensioenpremie (bij benadering vastgesteld door het CBS). De uurtarieven van zelfstandigen zijn de uurtarieven na aftrek van niet-arbeidsgerelateerde kosten.

De gevolgen voor de werkgelegenheid zijn ambigue. Mogelijke gevolgen op de arbeidsparticipatie zijn geconcentreerd aan de onderkant van de arbeidsmarkt (extensieve marge). Deze zijn naar verwachting beperkt doordat er voornamelijk substitutie plaats zal vinden tussen zelfstandigen en werknemers.²² Toch zal er voor zelfstandigen waarvan de productiviteit onder de integrale arbeidskosten ligt mogelijk geen plaats meer zijn op de reguliere arbeidsmarkt. Deze zelfstandigen zullen hun diensten gaan aanbieden in de informele sector, werkloos worden of de beroepsbevolking verlaten. De gevolgen voor het urenaanbod (intensieve marge) hangen af van de omvang van het substitutie- en inkomenseffect. Daarbij is het mogelijk dat het geregistreerde arbeidsaanbod toeneemt (afneemt) door verschuivingen vanuit (naar) de informele sector. Dit kan zorgen voor een statistische toename (afname) van de werkgelegenheid. Bijlage E gaat verder in op de verschuivingen tussen sectoren en arbeidsrelaties als gevolg van deze maatregel.

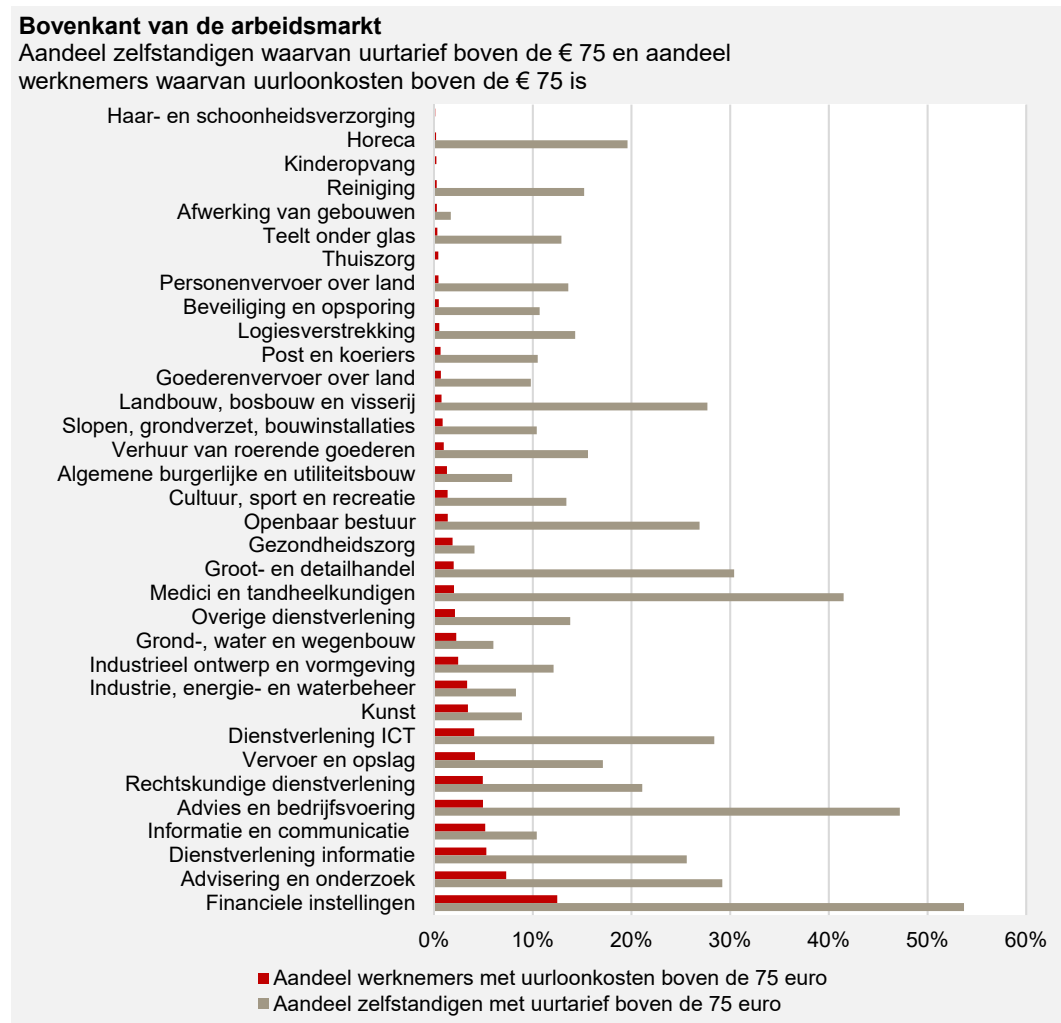
²² Dit blijkt uit de doorrekening van de structurele werkgelegenheidseffecten van vergelijkbare maatregelen zoals de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling. Zie voor meer informatie: CPB (2016).

Figuur 3.4 Verschil aandeel zelfstandigen en werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt



Bron: CBS-microdata en enquêtegegevens, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Figuur 3.5 Verschil aandeel zelfstandigen en werknemers aan bovenkant van de arbeidsmarkt



Bron: CBS-microdata en enquêtegegevens, bewerking SEO Economisch Onderzoek

4 Activerende en solidaire inkomensverzekeringen

	Werkgelegenheid	Werkgeverslasten	Overheidsfinanciën	Productiviteit	Inkomensongelijkheid	Aandeel flexcontracten	Aandeel zelfstandig
	In %	In mld. €	In mld. €	In %	%Δ Gini	In pp	In pp
Maatregelen							
WW-verlaging & WW-duurverkortung (max. 12 maanden, eerste 3 mnd. 90 procent)	0,1	-0,3	Afname	0	Afname	Toename	Afname
Mantelzorgverlof (70 procent wml)	-0,2	0	-0,2	0	0	0	0
Invoering springplankregime in de WW (70% van werkweek bij voltijd)	0,4	-0,1	0	+0,0	Afname	0	Afname
Invoering springplankregime in de WGA (70% van werkweek bij voltijd)	0,2	0,0	0	+0,0	Afname	0	Afname
Gesprek het Werkhuis direct na contractbeëindiging	+0,0	-0,1	-0,0	0	0	0	0
Sanctie en monitoring van springplankregime (20 procentpunt korting op WW-hoogte)	0,1	-0,2	0	-0,0	Toename	0	0
Sancties voor niet komen opdagen bij het Werkhuis	+0,0	-0,1	0	-0,0	Toename	0	0
Verplichte AO-verzekering voor zzp'ers (max. wml-niveau)	-0,0	2,5 ^b	0,2	0	Afname	Toename	-0.3
Mogelijkheid tot doorstroom WW-uitkering naar Ziektewet vervalt	+0,0	-0,2	-0,1	-0,0	Toename	0	0
'Eigen-regiegesprek' en 'perspectiefgesprek' bij ziekte	Toename	Afname		0	Afname	0	0
Periodieke uitnodiging loopbaangesprek in het Werkhuis	Toename	Afname	-0,1	Toename	0	0	0
Ouderschapsverlof (20 weken)	-0,1	-0,1	-0,6	Afname	0	0	0

a Dit zijn de kosten die ten laste komen van de individuele ontwikkelrekeningen.

b Dit zijn de zelfstandigenlasten, geen werkgeverslasten

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

4.1 WW-verhoging & WW-duurverkorting

Beleidsoptie

- De maximale duur van de WW-uitkering wordt beperkt tot 12 maanden.
- De uitkering stijgt in de eerste 3 maanden naar 90 procent van het laatstverdiende loon en zakt daarna terug naar 70 procent.

Door de verkorting van de maximale duur van de WW-uitkering hebben werkenden een sterkere prikkel om te werken. Zo laat empirisch onderzoek zien dat mensen intensiever gaan zoeken naar mate het einde van de uitkering dichterbij komt (Van Ours en Vodopivec, 2006; Katz en Meyer, 1990; Van den Berg, 1990; Boone en Van Ours, 2012). Daarentegen maakt een hogere uitkering de regeling aantrekkelijk zodat werklozen langer in de uitkering verblijven. Studies tonen een positieve relatie aan tussen de hoogte van de uitkering en het werkloosheidsniveau anderzijds (Tatsiramos en Van Ours, 2014). De WW-duurverkorting weegt in dit geval zwaarder dan de verandering in WW-hoogte, waardoor de werkgelegenheid stijgt met 0,1 procent.²³ De budgettaire opbrengst is ongeveer € 0,3 mld. We veronderstellen dat dit wordt teruggegeven in lagere werkgeverslasten.

4.2 Mantelzorgverlof

Beleidsoptie

- Werkenden die mantelzorgtaken naast hun werk verrichten, kunnen voor maximaal 2 dagen per week gedurende maximaal een jaar (bij een voltijd werkweek) mantelzorgverlof krijgen.
- De compensatie bedraagt 70 procent van het minimumloon (op basis van 40 uur per week) en wordt gefinancierd door de overheid.

Mantelzorg betreft de zorg aan hulpbehoevenden die wordt gegeven door iemand uit diens directe omgeving (SCP, 2019). In Nederland geven ongeveer drie mln. mensen een vorm van mantelzorg, waarvan circa 750.000 mensen langdurig (langer dan drie maanden) en intensieve (meer dan acht uur per week) mantelzorg bieden. Een deel van hen voelt zich ernstig belast met de zorgtaken. Dit uit zich onder andere in het moeilijk kunnen combineren van het huishouden, gezin en werk (De Boer et al., 2012). In extreme gevallen heeft de eigen gezondheid onder de mantelzorg te lijden en kan iemand ziek of overspannen raken.

Door het invoeren van mantelzorgverlof wordt het makkelijker om zorgtaken met werk te combineren. Dit ontlast niet alleen mantelzorgers (wat kan leiden tot minder ziekteverzuim), maar heeft mogelijk ook een drukkend effect op het gebruik van formele zorg (doordat bijvoorbeeld ouderen langer thuis kunnen blijven wonen). Daarentegen verslechteren de overheidsfinanciën met circa € 0,2 mld. doordat het verlof gefinancierd wordt door de overheid.²⁴ Ook daalt de werkgelegenheid met naar schatting 0,2 procent, voornamelijk door de opname van verlofuren (direct effect).²⁵

²³ We veronderstellen hier dat er geen reparaties in de cao's plaatsvinden. Als die wel plaatsvinden, wordt het werkgelegenheidseffect kleiner.

²⁴ Hierbij gaan we uit van structureel 90.000 verlofaanvragers die gemiddeld in voltijd vier weken verlof opnemen. Dit is in lijn met CPB (2015).

²⁵ De verhouding tussen het budgettaire effect en het werkgelegenheidseffect wijkt af van het ouderschapsverlof (4.11), omdat de substitutie tussen formele en informele zorg groter is bij het ouderschapsverlof.

4.3 Springplankregime in de WW

Beleidsoptie

- De uitkeringsontvanger dient zich 70 procent van zijn oude werktijd in te spannen met scholen, het zoeken naar nieuw werk en/of het lopen van stage.
- Dit is verplicht voor instromers met een WW-recht van maximaal drie maanden.
- WW-instromers met meer dan drie maanden WW-recht hebben keuzevrijheid in de eerste drie maanden. Ze kunnen vrijwillig instromen in het springplankregime of de eerste drie maanden zelfstandig werk zoeken.
- Na de eerste drie maanden is het voor iedereen verplicht deel te nemen.

Iedere werkzoekende die een WW-uitkering aanvraagt, heeft de verplichting om zich in te spannen om zo snel mogelijk weer werk te vinden. Die inspanningsverplichting uit zich momenteel in de verplichting om iedere maand minimaal vier sollicitatieactiviteiten te ondernemen. Dit betreft onder andere het versturen van een sollicitatiebrief, de inschrijving bij een uitzendbureau en het voeren van een sollicitatiegesprek. Deze maatregel kan beschouwd worden als een intensivering van de inspanningsverplichting door een sterkere inzet op actief arbeidsmarktbeleid. Participanten dienen zich 70 procent van hun oude werktijd op locatie bij UWV bezig te houden met re-integratieactiviteiten, bestaande uit scholing, het zoeken naar nieuw werk en/of stages. Hierdoor neemt het verschil tussen werk en de uitkeringssituatie af, waardoor het risico op moreel gevaar (*moral hazard*) in de WW afneemt.

Lammers en Kok (2019) hebben de langetermijneffecten van actief arbeidsmarktbeleid voor personen die in 2006 zijn ingestroomd in de WW in kaart gebracht. De effectiviteit blijkt heterogeen te zijn. Bij deelnemers die naar verwachting kortdurend werkloos zijn, hebben scholing en training op de lange termijn een negatief effect op de arbeidsparticipatie. Dit komt doordat deelname vertragend werkt op de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt – het zogenaamde insluitingseffect. De werkzoekenden had zonder deelname sneller werk gevonden, waardoor inzet leidt tot een *deadweight loss*. Zo vinden Kok en Lammers (2019) dat deelnemers die kortdurend werkloos zijn in de vijf jaar na deelname gemiddeld 0,5 maand minder aan het werk zijn.²⁶ Daarentegen weegt bij deelnemers die naar verwachting langdurig werkloos zijn het vergroten van vaardigheden en kennis wel op tegen het insluitingseffect. De werkzoekenden had immers zonder deelname niet sneller werk gevonden. Lammers en Kok (2019) vinden dat deze groep in de vijf jaar na deelname 3,8 maanden meer aan het werk zijn.

Het is daarom aan te raden het actieve arbeidsmarktbeleid gericht in te zetten. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van de Werkverkenner, waarmee UWV de verwachte duur van werkloosheid bepaalt. Bij deelnemers met een grote kans op langdurige werkloosheid kan dan scholing worden ingezet, terwijl naar verwachting kortdurend werklozen zich kunnen richten op het vinden van werk. Door

²⁶ Hierbij is als proxy voor de werkhervattingskans (langdurig of kortdurend werkloos) de werksituatie voor instroom in de uitkering gebruikt.

deze gerichte inzet van het springplankregime, neemt de werkgelegenheid toe met circa 0,4 procent.²⁷ Doordat minder mensen in de uitkering verblijven, dalen ook de werkgeverslasten op termijn met € 0,6 mld. Daar staat tegenover dat UWV fors moet investeren in kantoorruimte en personeel, omdat de werkzoekenden bij UWV op locatie het springplankregime doorlopen. De kosten voor monitoring- en handhaving capaciteit en kantoorruimte- en faciliteiten bedragen samen naar schatting € 0,5 mld.²⁸ Ervan uitgaande dat deze kosten worden doorberekend in de premies van werkgevers, verbeteren de werkgeverslasten met netto € 0,1 mld.²⁹

Daarnaast zorgen de scholingsprogramma's voor een toename van de productiviteit van de werkzoekenden zelf. Dit leidt op macroniveau tot een lichte productiviteitsstijging van afgerond 0,0 procent. Ook nemen de armoede en inkomensongelijkheid af doordat de uitwerking van de programma's met name positief is voor langdurig werklozen, die relatief vaak kampen met armoede en een laag inkomen. De totale kosten van de trajecten bedragen ongeveer € 0,5 mld. ten laste van de individuele ontwikkelrekeningen.

4.4 Springplankregime in de WGA

Beleidsoptie

- De uitkeringsontvanger dient zich 70 procent van zijn oude werktijd in te spannen met scholen, het zoeken naar nieuw werk en het lopen van stage.
- Dit is verplicht voor alle WGA-gerechtigden die medisch in staat zijn om te werken, niet op hun maximale verdien capaciteit zitten en (na scholing) voldoende productief zijn om aan de slag te kunnen op de reguliere arbeidsmarkt.

4.4.1 Samenstelling WGA

Een aanzienlijk deel van de WGA-gerechtigden is medisch niet in staat om te werken, zit al op de maximale verdien capaciteit of kan (zelfs na scholing) niet aan de slag op de reguliere arbeidsmarkt. Bij hen is het weinig effectief om het springplankregime uit te rollen. Het is daarom van belang dat UWV het springplankregime gericht inzet bij WGA-gerechtigden bij wie het volgen van re-integratietrajecten potentieel zinvol is. In totaal betreft dit ongeveer 39 procent van het WGA-deelnemersbestand. Hieronder volgt een toelichting over de samenstelling van het WGA-deelnemersbestand, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds de gedeeltelijk arbeidsongeschikten (35 tot 80 procent arbeidsongeschikt) en anderzijds de volledig maar niet duurzaam arbeidsongeschikten (80 tot 100 procent arbeidsongeschikten).

Van de WGA-gerechtigden is 69 procent volledig maar niet duurzaam arbeidsongeschikt (Inspectie SZW, 2019). De effectiviteit van re-integratieactiviteiten is heterogeen binnen deze groep. Zo heeft ongeveer 30 procent medisch gezien geen benutbare mogelijkheden om aan het werk te gaan (IBO,

²⁷ In deze berekening is eventuele verdringing op de arbeidsmarkt van niet-deelnemers aan het springplankregime niet meegenomen.

²⁸ Het rendement van de investeringen in monitoring is separaat besproken in hoofdstuk 4.6.

²⁹ Hierbij veronderstellen we dat er ongeveer 1 fte per 100 werkzoekenden nodig is om hen te begeleiden en te controleren. Het gaat hierbij niet om het geven van trainingen of arbeidsbemiddeling zelf. Deze diensten worden betaald vanuit de individuele ontwikkelrekening. Ook gaan we ervan uit dat er ongeveer voor 50.000 personen dagelijks werkplekken dienen te zijn. We gaan uit van kosten per werkplek per jaar van € 9.000, gebaseerd op de Occupier Cost Index 2018.

2017). Het springplankregime heeft voor deze groep geen effect op de re-integratie. Daarentegen zit ongeveer 70 procent om arbeidskundige redenen in de WIA. Hun arbeidsongeschiktheid hangt niet alleen samen met hun gezondheidsbeperkingen, maar ook met hun lage scholingsniveau. Een groot deel van deze groep (60 procent) heeft geen mogelijkheden om te participeren op de reguliere arbeidsmarkt. Dit komt doordat zij onvoldoende productief zijn om het minimumloon te verdienen. Een groot deel van hen blijkt dan ook geen startkwalificatie te hebben.³⁰ Het uitrollen van het springplankregime kan bij hen een positief effect hebben op de arbeidsparticipatie door een toename in de arbeidsproductiviteit. Hierbij dient wel de kanttekening geplaatst te worden dat er wellicht aanvullende instrumenten nodig zijn zoals een loonkostensubsidie of loondispensatie – hetgeen momenteel niet beschikbaar is voor deze groep – om werkgevers te prikkelen deze mensen ook in dienst te nemen. De overige groep volledig arbeidsongeschikten om arbeidskundige redenen (40 procent) is wel in staat om in bepaalde mate regulier werk te verrichten. Ongeveer een derde van de groep die kan werken, werkt momenteel ook al (SZW, 2019). Voor hen is er gezien de lage restverdiencapaciteit van de groep die 80-100 procent arbeidsongeschikt is, naar verwachting weinig mogelijkheid tot verhoging van de arbeidsparticipatie. Het springplankregime is, kortom, mogelijk effectief voor volledig arbeidsongeschikte WGA-gerechtigden die medisch in staat zijn om te werken, die nog niet aan de volledige restverdiencapaciteit zitten en die na scholing voldoende productief zijn om de reguliere arbeidsmarkt te betreden. Dit gaat om maximaal 26 procent van de totale groep volledig arbeidsongeschikten.³¹ Zij zouden voldoende functies kunnen beoefenen om (gedeeltelijk) uit de WIA te stromen na training of scholing. Voor de overige volledig arbeidsongeschikten is het effect naar verwachting beperkt.

Daarnaast is 31 procent WGA-gerechtigden gedeeltelijk arbeidsongeschikt (Inspectie SZW, 2019). Uit een rapportage van de Inspectie SZW (2019) blijkt dat 32 procent van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten al aan de maximale restverdiencapaciteit zit. Dit betekent dat zij het maximale verdienen dat zij volgens het UWV zouden kunnen verdienen. Voor deze groep is het effect van het springplankregime daarom naar verwachting beperkt. De overige 68 procent kan volgens hun restverdiencapaciteit (meer) werken. Voor hen zal het springplankregime ervoor zorgen dat zij eerder (gedeeltelijk) werk hervatten of meer gaan werken.

4.4.2 Gevolgen springplankregime WGA

Het is van belang dat UWV het springplankregime gericht inzet bij de 39 procent WGA-gerechtigden bij wie het in potentie zinvol is, om te voorkomen dat re-integratiedienstverlening wordt ingezet bij groepen die niet (verder) kunnen re-integreren. Dit vereist een nauwkeurige screening in de (beginperiode van de) WGA. Door het ontbreken van kwantitatief onderzoek naar re-integratietrajecten voor WGA-gerechtigden is de grootte van het effect van het uitrollen van het springplankregime moeilijk te kwantificeren. Wel kunnen we als vuistregel veronderstellen dat het effect op de arbeidsparticipatie voor volledig arbeidsongeschikte WGA-gerechtigden ongeveer een vijfde

³⁰ Circa twee derde van de mensen die om arbeidskundige redenen in de WGA 80-100 zitten, heeft geen startkwalificatie (IBO, 2017).

³¹ IBO (2017) stelt aan de hand van dossiersimulaties dat 15 procent van de groep niet-medisch volledig arbeidsongeschikten die momenteel niet aan het werk kunnen op de reguliere arbeidsmarkt wel aan het werk zouden kunnen na bij- of omscholing. Dit gaat om 11 procent van de totale groep volledig arbeidsongeschikten. Daarnaast kan nog eens 15 procent nu al aan het werk op de reguliere arbeidsmarkt maar doet dit nog niet. In totaal kan het springplankregime dus bij een groep van maximaal 26 procent leiden tot een hogere arbeidsparticipatie.

van het effect van WW-gerechtigden is die naar verwachting langdurig werkloos zijn. Voor gedeeltelijk WGA-gerechtigden veronderstellen we ongeveer de helft van het effect. Dit omdat de mogelijkheden tot (volledige) re-integratie kleiner zijn vanuit de WGA. Omdat vrijwel iedereen in de WGA naar verwachting langdurig werkloos is, speelt het insluitingseffect van het volgen van scholing en training een kleine rol en verwachten we geen negatieve effect op de werkloosheidsduur door deelname aan het springplankregime.

Onder deze veronderstellingen gaat het uitrollen van het springplankregime onder WGA-gerechtigden gepaard met een stijging van de structurele werkgelegenheid van 0,2 procent. Doordat minder mensen in de uitkering verblijven, dalen de werkgeverslasten met € 0,4 mld. Het UWV moet fors investeren in kantoorruimte en personeel, omdat de werkzoekenden bij UWV op locatie het springplankregime doorlopen. De kosten voor monitoring- en handhavingscapaciteit en kantoorruimte en /faciliteiten bedragen samen naar schatting € 0,4 mld. Ervan uitgaande dat deze kosten worden doorberekend in de premies van de werkgevers, vindt netto geen verandering in de werkgeverslasten plaats.³² De kosten van de trajecten bedragen ongeveer € 0,3 mld. ten laste van de individuele ontwikkelrekeningen.

De gevolgen voor de productiviteit zijn ambigue. Enerzijds zorgt de scholing voor een hogere productiviteit van de werkzoekenden zelf. Dit leidt op macroniveau tot een lichte productiviteitsstijging van afgerond 0,0 procent. Anderzijds is de productiviteit van WGA-gerechtigden lager dan gemiddeld, waardoor een toename in arbeidsparticipatie van deze groep de productiviteit via een samenstellingseffect juist kan verlagen.

4.5 Meldplicht bij het Werkhuis

Beleids optie

- De werknemer worden binnen een maand na de melding dat hun contract beëindigd is opgeroepen door het Werkhuis.
- Bij het Werkhuis heeft de werkende een individueel face-to-facegesprek met een werkcoach.
- De aanzegtermijn wordt verlengd van één naar twee maanden.

Uit de empirische literatuur blijkt dat persoonlijke dienstverlening in de WW-uitkering een positief effect heeft op de re-integratie. Zo vinden Heyma en Van der Werff (2014) dat een individueel face-to-facegesprek na twee maanden WW leidt tot 2,5 procentpunt meer uitstroom binnen achttien maanden.³³ Ook De Koning et al. (2015) komen tot de conclusie dat intensieve dienstverlening leidt tot een 2,4 procentpunt hogere uitstroom na twaalf maanden. Doordat matches tussen vacatures en werkzoekenden sneller tot stand komen, neemt de structurele werkloosheid af. We veron-

³² Hierbij veronderstellen we dat er ongeveer 1 fte per 100 werkzoekenden nodig is om hen te begeleiden en te controleren. Het gaat hierbij niet om het geven van trainingen of arbeidsbemiddeling zelf. Deze diensten worden betaald vanuit de individuele ontwikkelrekening. Ook gaan we ervan uit dat er ongeveer voor 30.000 personen dagelijks werkplekken dienen te zijn. We gaan uit van kosten per werkplek per jaar van € 9.000, gebaseerd op de Occupier Cost Index 2018. We houden geen rekening met mogelijke extra faciliteiten en begeleiding i.v.m. arbeidsongeschiktheid.

³³ Dit gesprek is in de praktijk een vervolggesprek, omdat WW'ers een standaard startgesprek hadden in de periode 2009-2011.

derstellen dat een persoonlijk gesprek voorafgaand aan de WW-uitkering de totale WW-duur gemiddeld genomen even sterk verkort als een gesprek tijdens de WW-uitkering. Als iedere WW-gerechtigde voorafgaand aan de uitkering een gesprek voert bij het Werkhuis, dan neemt de structurele werkgelegenheid licht toe met afgerond 0,0 procent. Door de gemiddeld kortere uitkeringsduur dalen de werkgeverslasten met € 0,1 mld. De overheidsfinanciën verslechteren ex-ante structureel met afgerond € 0,0 mld. en bestaan uit de salariskosten aan werkcoaches.^{34 35}

Door het verlengen van de aanzegtermijn hebben werknemers langer de tijd om op zoek te gaan naar een nieuwe baan. Hierdoor vermindert mogelijk de uitval naar inactiviteit/werkloosheid. Daarentegen kan een langere aanzegtermijn een negatief effect hebben op de inzetbaarheid en aanwezigheid van de betreffende werknemers in het laatste deel van het contract. Dit geeft werkgevers een prikkel om een contract met een langere duur aan te bieden.

4.6 Monitoring en sancties bij springplankregime en Werkhuis

Beleidsoptie

- Werkzoekenden die onvoldoende investeren in hun re-integratie in het springplankregime (minder dan 70 procent van hun voormalige arbeidsuren), vallen onder een sanctieregime (20 procentpunt korting op de uitkering).
- Werknemers die bij een melding van contractbeëindiging niet naar het Werkhuis gaan, vallen onder een sanctieregime (20 procent korting op uitkering in de eerste drie maanden).
- Werknemers die niet komen opdagen bij het Werkhuis en hun ontwikkelrekening niet gebruiken, vallen ook onder het sanctieregime (20 procent korting op uitkering in de eerste drie maanden).

Door het opleggen van sancties in de vorm van verlagingen van de WW-uitkering worden werkzoekenden gestimuleerd om harder te zoeken naar werk en eerder werk te accepteren. De uitkeringssituatie wordt minder aantrekkelijk, waardoor de uitstroom toeneemt. Uit de empirische literatuur blijkt dat sancties een effectief instrument zijn in het bevorderen van uitstroom naar werk (Van der Klaauw en Van Ours, 2013; Van den Berg en Van der Klaauw, 2006). Uitkeringsontvangers die een sanctie opgelegd krijgen omdat ze zich te weinig inspanden voor re-integratie, blijken na het opleggen van de sanctie sneller een baan te vinden. De verhoogde baanvindkans beperkt zich niet tot de duur van sanctie: ook als de sanctie afgelopen is, blijft de baanvindkans hoger dan voorheen. Iemand die een sanctie heeft gekregen, weet immers dat zijn zoekinspanningen ook na afloop van de sanctie nauwlettend in de gaten zullen worden gehouden.

³⁴ We veronderstellen dat de kosten aan het Werkhuis ten laste komen van de overheid.

³⁵ De persoonlijke face-to-facegesprekken tijdens de uitkering duurden gemiddeld een uur en de kosten van een werkcoach bedroegen € 65 per uur (Heyma, 2015). We veronderstellen dat de kosten voor de gesprekken bij het Werkhuis gelijk zijn.

Sanctie in springplankregime

Werkzoekenden die onvoldoende investeren in hun re-integratie in het springplankregime, vallen onder een sanctieregime waarbij ze maximaal 20 procentpunt korting op hun uitkering krijgen.³⁶ Door het opleggen van sancties neemt de werkloosheidsduur af doordat de uitkering minder aantrekkelijk wordt. Het effect is echter beperkt doordat het aantal uitkeringsgerechtigden dat een sanctie krijgt voor te weinig zoekinspanningen, relatief beperkt is. Zo blijkt uit Lammers et al. (2013) dat vier procent van de WW-gerechtigden een sanctie krijgt door onvoldoende re-integratie-inspanningen. Een korting van 20 procentpunt in de WW-hoogte (van 90 (70) procent naar 70(50) procent laatstverdiende loon) bij onvoldoende re-integratie-inspanningen in het springplankregime leidt daarom tot een beperkte verhoging van de structurele werkgelegenheid met afgerond 0,0 procent en een besparing van afgerond € 0,0 mld. op uitkeringslasten.³⁷

Echter heeft het sanctiebeleid niet alleen gevolgen voor de uitkeringsgerechtigden die een sanctie ontvangen. De fysieke aanwezigheid van UWV-medewerkers die de verplichtingen monitoren en de dreiging van een sanctie draagt bij aan de re-integratie-inspanningen. Het besef gecontroleerd te worden en op de uitkering gekort te kunnen worden geven een prikkel om voldoende inspanning te leveren (Lalive et al., 2005; Van den Berg et al., 2014; Van der Klaauw en Van den Berg, 2013). Zo blijkt uit Lalive et al. (2005) dat intensievere controle op verplichtingen en de dreiging van een sanctie op de WW-hoogte, zorgt voor een vier procent kortere werkloosheidsduur voor alle uitkeringsgerechtigden (ongeacht of ze daadwerkelijk een sanctie ontvangen). Uitgaande van een vergelijkbaar effect, neemt de werkgelegenheid met 0,1 procent toe en dalen de werkgeverslasten met € 0,1 mld. Daar staan wel forse kosten aan monitoring- en handhaving capaciteit en kantoorruimte en -faciliteiten tegenover, zoals besproken in Hoofdstuk 4.3.

De gevolgen voor naleving van de verplichtingen blijkt sterker te zijn naarmate men in het verleden ook daadwerkelijk sancties heeft gehad (Rayner et al., 2000; Eardly et al., 2004; SEOR, 2006). Zo laten Eardly et al. (2004) zien dat de prikkel die van sancties uitgaat op re-integratieactiviteiten groter is naarmate men vaker sancties heeft gehad. De aanwezigheid van een monitoring- en sanctieregime daagt daarom naar verwachting bij aan de naleving van de verplichtingen die verbonden zijn aan het springplankregime. Voornamelijk degenen die al een sanctie hebben ontvangen, zullen de verplichtingen van het springplankregime vaker nakomen.

Sanctie voor missen gesprek bij het Werkhuis na contractbeëindiging

De sanctie bij het niet komen opdagen bij het Werkhuis voordat de WW-uitkering van start gaat, bestaat uit een verlaging van de WW-uitkering in de eerste drie maanden van 90 naar 70 procent van het laatstverdiende loon. We veronderstellen dat ongeveer acht procent niet komt opdagen bij het Werkhuis. Dit aandeel ligt hoger dan het aandeel sancties in de WW omdat de sanctie verder in de toekomst ligt en mensen over het algemeen hyperbolisch verdisconteren (*present bias*); mensen hebben over het algemeen de neiging een sanctie in de toekomst te sterk te verdisconteren en

³⁶ Deze korting kan in de eerste drie maanden ook geïnterpreteerd worden als het wegvallen van een bonus, aangezien uitkeringsgerechtigden ten opzichte van de huidige situatie al een 20 procentpunt hogere uitkering ontvangen. Echter nemen we hier als referentiepunt de situatie na invoering van de WW-verhoging (zie Hoofdstuk 4.1) omdat we de verhoging separaat doorgerekend hebben. Indien de sanctie als bonus wordt geïnterpreteerd, dan rekenen we de verhoging dubbel mee.

³⁷ Hierbij veronderstellen we dat de uitkeringsduur door het opleggen van een sanctie met gemiddeld 10 procent afneemt. Dit is in lijn met de bevindingen van Lalive, Van Ours en Zweimuller (2005).

besluiten daarom vaker om de verplichting niet na te leven. Het opleggen van de sanctie gaat gepaard met een verhoging van de structurele werkgelegenheid met afgerond 0,0 procent en een besparing van afgerond € 0,0 mld. op uitkeringslasten. Ook hier geldt dat WW-gerechtigden die een sanctie hebben ontvangen, na de sanctieperiode vaker de verplichtingen die verbonden zijn aan het Werkhuis en het springplankregime zullen naleven (Eardly et al., 2004).

Sanctie voor niet opdagen het Werkhuis

Er staat ook een sanctie op het niet komen opdagen bij de periodieke keuring bij het Werkhuis met het niet aanwenden van de ontwikkelrekening. Deze sanctie bedraagt tevens een korting van 20 procent op de uitkering in de eerste drie maanden. Het is lastig in te schatten wat het gevolg is van deze maatregel omdat er geen informatie beschikbaar is over (i) de aanwending van het ontwikkelbudget en (ii) de opkomst bij de periodieke keuring bij het Werkhuis. Het is wel mogelijk om een voorzichtige schatting te maken. Zo ligt de opkomst naar verwachting lager dan bij het verplichte gesprek bij contractbeëindiging (92 procent), omdat maar voor een deel van de werkzame beroepsbevolking de sanctie daadwerkelijk relevant is. Daarnaast ligt de sanctie nog verder in de toekomst, waardoor de sanctie sterker verdisconteerd wordt (*present bias*). De opkomst ligt echter naar verwachting hoger dan bij de landelijke medische bevolkingsonderzoeken (circa 75 procent), omdat er daadwerkelijk een (mogelijke) sanctie verbonden is aan het niet komen opdagen.³⁸ We veronderstellen daarom dat de opkomst grofweg rond de 85 procent ligt. Het overgrote deel van de niet-opdaggers ontvangt geen sanctie omdat ze naar verwachting al hun ontwikkelbudget hebben aangewend en/of omdat ze niet werkloos raken.³⁹ Degenen die wel werkloos raken, ontvangen een lagere WW-uitkering waardoor de uitkerings situatie minder aantrekkelijker wordt. Dit leidt tot een kortere werkloosheidsduur wat gepaard gaat met een beperkte stijging van de structurele werkgelegenheid van afgerond 0,0 procent en een daling van de werkgeverslasten met afgerond € 0,0 mld.

4.7 AO-verzekering voor zzp'ers

Beleids optie

- Invoering van een verplichte AO-verzekering voor zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers).
- Het gaat om een basisverzekering met een uitkering van maximaal wml-niveau met een wachttijd van één jaar.
- De premie is aftrekbaar en de verzekering wordt uitgevoerd door het UWV.

³⁸ In 2018 kwam 77 procent opdagen bij het bevolkingsonderzoek naar borstkanker en 73 procent bij het bevolkingsonderzoek naar darmkanker. Zie: <https://www.bevolkingsonderzoeknederland.nl/nieuws/landelijke-monitor-2018-gepubliceerd/>.

³⁹ We veronderstellen dat ongeveer twee derde van de niet-opdaggers niet komt opdagen omdat ze hun ontwikkelbudget al naar behoren hebben aangewend (en dus geen sanctie ontvangen). Dit betekent dat in totaal ongeveer vijf procent van de genodigden een sanctie ontvangt omdat ze (i) niet komen opdagen bij de periodieke keuring en (ii) hun ontwikkelrekening niet voldoende hebben aangewend. Een groot deel van deze groep belandt naar verwachting niet in werkloosheid. We veronderstellen dat het WW-risico voor de hele populatie ongeveer 4,7 procent is en dat dit risico gemiddeld genomen ook opgaat voor de groep die een sanctie ontvangt.

De kosten van een verplichte AO-verzekering voor zelfstandigen bedragen naar schatting structureel € 2,5 mld.⁴⁰ Dit is gefinancierd uit premiebetalingen door zelfstandigen. De bijbehorende lastendeekkende premie is even groot, maar omdat zelfstandigen de premies van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen kunnen aftrekken van de belasting blijft daar € 1,7 mld. van over. Door de hiermee gepaarde vermindering in belastinginkomsten verslechteren de overheidsfinanciën op korte en middellange termijn. Per saldo is er op lange termijn echter nauwelijks sprake van een effect op de overheidsfinanciën door deze aftrekpost, aangezien de uitkeringen van de verzekering wel belast zijn en leiden tot extra belastinginkomsten.⁴¹

De verplichte premie heeft een negatief inkomenseffect voor zelfstandigen en/of een verhogend effect op de tarieven van zelfstandigen wat wellicht niet aansluit bij de preferenties van (een deel van de) zelfstandigen. Zo blijkt uit de vignettenstudie van Ter Weel et al. (2019) dat een aanzienlijk deel van de zelfstandigen zich niet of voor een lager bedrag wil laten verzekeren. Bovendien moeten zelfstandigen betalen voor een beperkte mate van inkomensbescherming waarvan ze voorheen gratis gebruik konden maken in de vorm van de bijstand.⁴² Daar staat tegenover dat de inkomensbescherming van zelfstandigen toeneemt en onderverzekering wordt tegengegaan. Naar schatting heeft ruim 27 procent van de zelfstandigen onvoldoende financiële middelen om in geval van volledige arbeidsongeschiktheid de periode tot pensionering op te vangen (Berkhout & Euwals, 2016). Een deel van deze zelfstandigen belandt momenteel in de bijstand bij (langdurige) ziekte of arbeidsongeschiktheid.⁴³ Door het voorkomen van deze afwenteling vindt een besparing van jaarlijks afgerond € 0,2 mld. op de bijstandslasten plaats.

Er treden twee effecten op het gebied van werkgelegenheid op door de verplichte AO-verzekering voor zelfstandigen. Enerzijds een lagere participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De verzekeringspremie zorgt voor een lager netto inkomen waardoor een deel van de zelfstandigen zich zal terugtrekken van de arbeidsmarkt. De omvang van dit effect is naar verwachting gering. Ten eerste staat tegenover de premie het nut van de verzekering. Ten tweede kan men ook een baan als werknemer gaan zoeken (zie o.a. Berkhout & Euwals, 2016). Anderzijds speelt de aantrekkelijkheid van de regeling een rol voor zelfstandigen die ondanks arbeidsongeschiktheid nog kunnen werken. Deze zelfstandigen hebben een minder sterke prikkel tot re-integratie waardoor de uitkeringsduur toeneemt ten koste van het arbeidsaanbod. De omvang van dit effect is beperkt

⁴⁰ Dit bedrag is sterk afhankelijk van de premiehoogte. De Stichting van de Arbeid geeft aan dat de premie voor de standaardverzekering indicatief acht procent van het inkomen is. Wij veronderstellen eenzelfde premiehoogte. De berekening is exclusief een uitzonderingspositie voor de agrarische sector en mogelijkheid tot een *opt-out* naar het private stelsel.

⁴¹ De premie en belastbaarheid van de uitkering zijn afhankelijk van de gekozen arbeidsongeschiktheidsverzekering. In het algemeen geldt dat als de premie niet aftrekbaar is, de uitkering ook niet is belast. Is de premie wel aftrekbaar, dan is de uitkering wel belast. Zie: https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/winst/inkomstenbelasting/inkomstenbelasting_voor_ondernemers/arbeidsongeschiktheidsverzekering.

⁴² Een belangrijk verschil tussen de bijstand en een verzekering is dat zelfstandigen bij een arbeidsongeschiktheidsverzekering hun vermogen en huis niet hoeven 'op te eten'.

⁴³ Het is niet gezegd dat deze 27 procent allemaal een beroep op bijstand zullen doen, als ze arbeidsongeschikt worden. Het daadwerkelijke aantal kan lager liggen doordat de partner kan gaan proberen om meer te gaan verdienen of doordat 55-plussers die arbeidsongeschikt worden recht hebben op een grotere vermogensvrijstelling, waardoor eerder recht op bijstand ontstaat. Het kan echter ook hoger liggen doordat de relatie met de partner verbroken kan worden verbroken bij arbeidsongeschiktheid waardoor het partnerinkomen vervalt. We veronderstellen daarom dat 27 procent van de zelfstandigen die arbeidsongeschikt worden, belandt in de bijstand.

omdat de regeling relatief onaantrekkelijk is door de lage uitkeringshoogte. De verzekeringsverplichting voor zelfstandigen leidt vooral tot een verschuiving van zelfstandigen- naar werknemerschap, en heeft naar verwachting per saldo een beperkt negatief effect op de totale werkgelegenheid van afgerond -0,0 procent.

Doordat alle zelfstandigen verplicht verzekerd zijn, ontstaat er een betere spreiding van zelfstandigen met een gunstig en ongunstig risicoprofiel in het deelnemersbestand van UWV. Daarnaast groeit het deelnemersbestand aanzienlijk waardoor schaalvoordelen in de kosten van monitoring en administratie ontstaan. Ook neemt de concurrentie op de arbeidsvoorwaarde AO-verzekering af waardoor een gelijk spelveld tussen werknemers en zelfstandigen ontstaat: het aandeel zelfstandigen neemt daardoor naar schatting met 0,3%-punt af.⁴⁴ Dit vermindert tevens de prikkel voor werkgevers om gebruik te maken van schijnzelfstandigen. De verschillen in loonkosten tussen werknemers en zelfstandigen nemen immers af.

4.8 Afschaffen doorstroom WW naar Ziektewet

Beleidsoptie

- De mogelijkheid om een WW-uitkering te onderbreken door een beroep te doen op de Ziektewet vervalt.

Mensen met een WW-uitkering kunnen bij ziekte aanspraak maken op de Ziektewet. De eerste 13 weken na ziekmelding loopt de WW-uitkering door; pas na 13 weken ziekte in de WW (of eerder als het WW-recht eerder afloopt) ontvangt men een Ziektewetuitkering. Uit een recente rapportage van UWV blijkt dat de vangnetgroep zieke WW'ers ongeveer 30 procent van het totaal in uitkeringsjaren in de Ziektewet inneemt (UWV, 2020). Ook blijkt uit eerder onderzoek dat ongeveer 10 procent van de WW-gerechtigden doorstroomt naar de Ziektewet (UWV, 2016). Deze doorstroom vervalt, hetgeen gepaard gaat met een besparing van afgerond € 0,6 mld. op jaarlijkse Ziektewet-uitkeringslasten.

Daarentegen gaat dit gepaard met hogere lasten in andere uitkeringsvormen. Een deel van de voormalige doorstroom naar de Ziektewet blijft door deze maatregel in de WW-uitkering waardoor de WW-lasten toenemen met € 0,4 mld.⁴⁵ Een ander deel heeft naar verwachting een aflopend WW-recht op het moment van doorstroom naar de Ziektewet en zal daarom doorstromen naar de bijstand of een andere vorm van inactiviteit in de nieuwe situatie. De overheidsfinanciën zullen hierdoor structureel verslechteren met naar schatting € 0,1 mld. Daarnaast vindt er (snellere) uitstroom naar werk plaats. Dit komt doordat de verplichting tot solliciteren en een aflopende WW-uitkering ervoor zorgen dat er een prikkel is om sneller te re-integreren dan in de Ziektewet. Het gaat hier met name om zieke WW-gerechtigden die ondanks ziekte nog kunnen werken en/of vanwege een lage werkzoekintentie (bereidheid en motivatie om werk te hervatten) door zijn gestroomd naar de

⁴⁴ Deze schatting is gebaseerd op een gemiddelde elasticiteit uit de literatuur van 0,5 op de extensieve marge van zelfstandigen in combinatie met de schatting dat het verschil in de wig tussen zelfstandigen en werknemers door de premie voor de aov voor zelfstandigen met ongeveer 15 procent afneemt.

⁴⁵ Door de invoering van de Eerstejaars Ziektewet-beoordeling stroomde 70 procent van de vangnetgroep zieke WW'ers door naar de WW, 23 procent naar de bijstand, inactiviteit of overig en 7 procent naar werk (SEO, 2016). We gebruiken deze doorstroomgegevens om een beeld te schetsen van de gevolgen van de deze maatregel. We veronderstellen dat van de WW'ers die voorheen naar de Ziektewet doorstromen, nu 70 procent in de WW blijft, 23 procent naar de bijstand gaat en 7 procent uitstroomt naar werk.

Ziektewet. Het effect op de werkgelegenheid is echter klein (afgerond 0,0 procent) doordat dit een zeer kleine groep betreft. De werkgeverslasten dalen netto met afgerond € 0,2 mld.

4.9 Eigen-regiegesprek en perspectiefgesprek

Beleidsoptie

- Er vindt na ziektemelding na vier weken een ‘eigen-regiegesprek’ plaats met de werknemer door een onafhankelijke professional.
- 26 weken na ziekte vindt een ‘perspectiefgesprek’ plaats (nu na één jaar).

Een deel van het ziekteverzuim onder werknemers houdt direct verband met het werk wat ze verrichten. Zo geeft 24 procent van de werknemers die in 2018 ziek zijn geweest aan dat het verzuim (hoofdzakelijk) een gevolg is van het werk dat ze verrichten.⁴⁶ Dit werkgerelateerde verzuim heeft zowel psychologische oorzaken, zoals werkdruk, werkstress of emotioneel zwaar werk (35 procent) als lichamelijke oorzaken, zoals het verrichten van lichamelijk zwaar werk en langdurig dezelfde handelingen verrichten (30 procent). Daarnaast is er ook een groep die aangeeft niet te werken door problemen met de werkgever (zes procent), collega's (twee procent) of klanten (één procent) of doordat het werk simpelweg te moeilijk is (0,5 procent). Dit suggereert dat een aanzienlijk deel van het ziekteverzuim voorkomen of verholpen kan worden als mensen een andere functie bekleeden of ander werk gaan verrichten.

Er is echter een aantal barrières voor re-integratie naar ander werk (tweede spoor). Zo ontbreekt er vaak kennis bij werkgevers over re-integratie in het tweede spoor en liggen de verantwoordelijkheden die worden opgepakt voornamelijk in het eerste spoor (Piek, Van Vuuren, Fekke Ybema, Joling, & Huijs, 2008). Daarbij stopt de samenwerking tussen werkgever en werknemer vaak op dit punt. De werknemer is bang voor het verslechteren van arbeidsvoorwaarden en de werkgevers uit hun twijfels niet en spreken verwachtingen niet uit. Hierdoor blijven werkgevers en werknemers te lang gefocust op terugkeer in de eigen functie en wordt te weinig geïnvesteerd in re-integratie in het tweede spoor. Uit onderzoek van Piek et al. (2008) blijkt dat voor slechts 11 procent van de langdurige zieke werknemers het tweede spoor is ingezet.

Door een onafhankelijke professional een ‘eigen-regiegesprek’ en een ‘perspectief-gesprek’ te laten voeren, beoogt het PTA meer re-integratie in tweede spoor te verwezenlijken. De professional brengt in kaart wat voor de werknemer nodig is om terug te keren naar de arbeidsmarkt, en stimuleert de werknemer indien nodig om naar een andere functie te zoeken of om naar ander werk te zoeken. Dit kan tot eerdere werkhervatting leiden bij werknemers die vallen onder de loondoorbetalingsplicht of de Ziektewet. Door het ontbreken van kwantitatief onderzoek voor deze specifieke doelgroep is de grootte van het effect moeilijk te kwantificeren. Er zijn echter wel indicaties voor de effectiviteit van vergelijkbare interventies. Zo heeft arbodienstverlener Keerpunt in 2018 en 2019 een interventie getest waarbij een onafhankelijke professional een zieke werknemer heeft begeleid in de re-integratie, met een focus op de visie van de werknemer en niet-medische zaken zoals de werkomgeving en duurzame inzetbaarheid. De eerste resultaten laten een verkorting van de

⁴⁶ Dit blijkt uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden uit 2018. Zie: https://www.monitorarbeid.tno.nl/dynamics/modules/SFIL0100/view.php?fil_Id=266 (p.29).

gemiddelde verzuimduur zien. Als het eigen-regiegesprek en een perspectiefgesprek ook de verzuimduur verkorten, dan leidt dat (ex post) tot minder uitkeringslasten en minder werkgeverslasten. Ook neemt de inkomensongelijkheid af. Hier staan wel hogere begeleidingskosten tegenover.

Er is wel onderzoek beschikbaar naar de verschillen tussen persoonlijke face-to-facedienstverlening en digitale dienstverlening. Zo blijkt uit een studie van De Jong et al. (2010) dat face-to-face gesprekken een veel effectievere manier zijn om te monitoren of uitkeringsgerechtigden voldoende inspanningen leveren, dan monitoring waarbij er geen direct persoonlijk contact is tussen de uitkeringsgerechtigde en de klantmanager, maar alleen beoordeling ‘op papier’. Het is daarom aan te raden de gesprekken face-to-face te voeren.

4.10 Periodieke keuring Werkhuis

Beleidsoptie

- Volwassenen ontvangen periodiek een oproep voor het Werkhuis voor een gesprek met een werkcoach (gemiddeld eens per vijf jaar).
- Mensen met een hoog arbeidsmarktrisico komen vaker op gesprek dan mensen met een laag arbeidsmarktrisico.

De werkzame beroepsbevolking van Nederland dient gemiddeld iedere vijf jaar een bezoek te brengen aan het Werkhuis waarbij de scholings- en ontwikkelingsnoodzaak in kaart worden gebracht. Hierbij is het van belang de ondersteuning gericht in te zetten. Zo zullen werkenden met een hoog arbeidsmarktrisico vaker op gesprek moeten komen dan mensen met een gemiddeld of laag arbeidsmarktrisico. Dit zijn bijvoorbeeld flexwerkers, werkenden met een hoog risico op arbeidsongeschiktheid of werkenden in krimpsectoren. Ook kan gedacht worden aan face-to-face gesprekken voor mensen in risicovolle beroepen en een digitale scan voor de gemiddelde werkende.

Het Werkhuis ondersteunt in het vinden van de juiste opleidingen en modules. Daarnaast heeft het Werkhuis een rol in het stimuleren om meer arbeidsuren te maken of (tijdig) van beroep te veranderen bij psychisch of fysiek belastende beroepen. Hierdoor kan de mismatch op de Nederlandse arbeidsmarkt verminderen omdat vraag en aanbod elkaar beter kunnen vinden. Dit leidt uiteindelijk mogelijk tot een hogere arbeidsproductiviteit. Door het ontbreken van kwantitatief onderzoek naar vergelijkbare maatregelen is niet bekend of, en zo ja in welke mate, deze effecten optreden.

Het is wel mogelijk om een schatting te maken van de directe budgettaire effecten. Zo zijn er kosten verbonden zijn aan de fysieke locaties van het Werkhuis en het voeren van gesprekken met de gehele werkzame beroepsbevolking. Ieder jaar dient het Werkhuis naar schatting 1,7 mln. werkenden te voorzien van advies met betrekking tot scholing en carrièrewisselingen.⁴⁷ Ervan uitgaande dat dit advies bestaat uit een persoonlijk gesprek van één uur per werkende, zijn er zo’n 1.100 voltijd werkcoaches nodig om deze gesprekken te voeren. Daarnaast is er ondersteunend personeel en kantoorruimte nodig om al het personeel van een werkplek te voorzien. De overheidsfinanciën

⁴⁷ Hierbij gaan we uit van een werkzame beroepsbevolking van 8,5 mln. personen.

verslechteren daarom structureel met afgerond € 0,1 mld. per jaar.⁴⁸ De effectiviteit van de maatregel is onbekend. Mogelijk neemt de arbeidsproductiviteit toe doordat de match tussen banen en werkenden verbetert.

4.11 Ouderschapsverlof

Beleidsoptie

- Beide ouders krijgen recht op 20 weken ouderschapsverlof per kind. Samen met het bevallingsverlof (van 10 weken) is dat iets minder dan 12 maanden.
- Het recht is niet overdraagbaar. Beide partners moeten evenveel opnemen. Als een van de partners meer verlof opneemt dan de andere partner dan is dit onbetaald.
- De vergoeding bedraagt 70 procent van het wml.
- Het huidige zwangerschaps- en bevallingsverlof blijft 100 procent doorbetaald tot aan het max. dagloon.
- Het Rijk betaalt, het UWV voert uit.

Met een betaald ouderschapsverlof beoogt het PTA een gelijkere verdeling van zorgtaken tussen ouders te bewerkstelligen. Door recht te geven op een gedeeltelijk betaald ouderschapsverlof van in totaal één jaar kan een kind het eerste jaar thuisblijven en hoeft het niet naar de opvang. Tijdens het verlof worden werknemers doorbetaald op 70 procent van het minimumloonniveau. Momenteel hebben ouders wettelijk recht op een onbetaald verlof van 26 weken. Dit kan flexibel worden opgenomen tot het kind acht jaar is. Daarboven had in 2017 24 procent van de werknemers recht op betaald ouderschapsverlof volgens hun cao.⁴⁹ In 2013 nam 40 procent van de werknemers verlof op: 57 procent van de moeders en 23 procent van de vaders.⁵⁰ Moeders namen in totaal ongeveer vier maanden verlof op en vaders 3,4 maanden.⁵¹ De opname van verlof neemt toe over de jaren. Naar schatting nam in 2019 28 procent van de vaders verlof op en 67 procent van de moeders.

Literatuur

Ouderschapsverlof heeft een negatief effect op het loon van vrouwen. Dit neemt toe naarmate ze langer met verlof gaan (Kunze et al., 2004; Kunze, 2014; Evertsson, 2016). Ook voor mannen heeft opname van ouderschapsverlof een negatief effect op het loon, maar dit neemt niet toe naarmate de duur van het verlof toeneemt (Evertsson, 2016). Ouderschapsverlof kan in theorie de arbeidsparticipatie van vrouwen bevorderen, doordat vrouwen die enige tijd thuis willen blijven na de geboorte van een kind niet hun baan hoeven op te zeggen. In de praktijk blijkt dit effect niet op te treden als de arbeidsparticipatie al hoog is, zoals in Nederland. Lange verloven, van één jaar of langer, leiden zelfs tot een negatief effect op de arbeidsparticipatie, doordat moeders niet meer

⁴⁸ We gaan er vanuit dat 20 procent van het personeelsbestand bestaat uit ICT, personeelszaken, receptie, management, facilitair en communicatie. Daarnaast veronderstellen we dat de kosten per werkplek per jaar € 9.000 bedragen, gebaseerd op de Occupier Cost Index 2018.

⁴⁹ Bron: Dataset Arbeid & Zorg in cao's, ministerie van SZW.

⁵⁰ Bron: CBS Statline. Na 2013 publiceert het CBS alleen opname als percentage van het aantal werknemers met kinderen van nul tot acht jaar. Dit cijfer onderschat de opname van ouders na de geboorte, omdat ouders het verlof niet uitsmeren over acht jaar.

⁵¹ Bron: CBS. In 2013 namen vaders gemiddeld acht uur per week verlof op gedurende 16 maanden en moeders tien uur verlof gedurende 13 maanden. Mannen van 25 tot 35 jaar hebben een werkweek van 38 uur per week en vrouwen van 30 uur per week.

terugkeren in hun baan (Kunze, 2014). Vaderschapsverlof kan ertoe leiden dat moeders minder verlof opnemen en meer uren werken als het kind jong is. De wetenschappelijke literatuur geeft hier geen uitsluitsel over. Cools et al. (2015) laten zien dat dit effect op het aantal gewerkte uren van vrouwen in Noorwegen na invoering van een maand vaderschapsverlof niet optreedt. Paitnak (2019) vindt na invoering van een vaderschapsverlof van vijf weken in Quebec wel dat moeders meer uren gaan werken als vaders ouderschapsverlof opnemen. Daar staat tegenover dat vrouwen tijdens het ouderschapsverlof niet werken. Voor die vrouwen die toch al niet van plan waren hun baan op te zeggen, leidt een langere periode van verlof tot een langere periode van niet-werken. Over het algemeen maken mannen geen overweging om te stoppen met werken na de geboorte van een kind. Ouderschapsverlof is voor vaders dan ook geen reden om vaker te blijven werken. Voor vaders treedt dus alleen productieverlies op als gevolg van ouderschapsverlof.

Over het algemeen wordt in de literatuur geen effect gevonden van ouderschapsverlof op de gezondheid en cognitieve ontwikkeling van het kind (Beuchert et al., 2016; Huebenert et al., 2019). Wel lijkt een langer verlof een klein positief effect te hebben op de gezondheid van moeders, wat kan worden afgeleid uit minder ziekenhuisopnames en minder gebruik van antidepressiva tot vijf jaar na de geboorte van een kind (Beuchert et al., 2016). Ook nemen vaders meer zorg en huishoudelijke taken op zich als hun verlof niet overdraagbaar is aan de moeder (Paitnak, 2019; Tamm, 2019).

Vertaling naar Nederland

Het effect van de maatregel om beide ouders het recht op 20 weken verlof toe te kennen op het aantal vaders en moeders dat verlof opneemt is moeilijk in te schatten. Er is geen enkel land waarin verplicht is dat vaders evenveel verlof op moeten nemen als moeders. In andere landen is er meestal één of twee maanden verlof gereserveerd voor vaders. In landen waar een groot deel van het loon wordt doorbetaald tijdens het verlof, zoals in Finland en Zweden, neemt ongeveer 90 procent van de vaders ouderschapsverlof op. In Duitsland, waar de doorbetaling is gebonden aan een plafond, neemt ongeveer 40 procent van de vaders verlof op (Statistisches Bundesamt, 2020).

Opname

Van degenen die recht hadden op betaald verlof volgens hun cao nam in 2019 naar schatting 88 procent van de moeders en 38 procent van de vaders verlof op.⁵² Verondersteld is dat door de maatregel de opname van verlof door vaders stijgt van 28 procent tot 38 procent, omdat het nu voor alle vaders betaald is. Voor de moeders stijgt de opname van 67 procent tot naar schatting 78 procent. Bij moeders stijgt de opname niet naar 88 procent, omdat zij gerespecteerd worden door opname van de vaders. Moeders kunnen immers volgens het voorstel niet vaker betaald verlof opnemen dan vaders. De opname zal niet gelijk worden voor vaders en moeders omdat ouders die recht hebben op doorbetaling van het verlof, op grond van de cao, onafhankelijk van elkaar hun verlof kunnen vaststellen. Ook zal een deel van de vrouwen kiezen voor onbetaald verlof als de partner geen verlof opneemt, zoals nu ook al een groot deel van de vrouwen doet.

⁵² Berekend op basis van effect van betaling op de opname. Betaling verhoogt de opname van het verlof met 47 procent (Kok et al. 2009). Voor moeders gaat het dan om een stijging van 60 procent als het verlof onbetaald is naar 88 procent als het verlof betaald is en voor vaders van 26 procent bij onbetaald verlof naar 38 procent bij betaald verlof. Gemiddeld over betaald en onbetaald verlof nemen moeders 67 procent op en vaders 28 procent. Bij de berekening is ervan uitgegaan dat 24 procent van de ouders recht heeft op betaald verlof.

Duur

Voor de lengte van het verlof is aangenomen dat zowel vaders als moeders in totaal (verspreid over meerdere maanden) 3,4 maanden verlof opnemen. Verondersteld is dat vaders even lang verlof blijven opnemen, en moeders daarom iets minder verlof gaan opnemen (in totaal 3,4 i.p.v. 4 maanden).

Kosten

De doorbetaling van het ouderschapsverlof gedurende het eerste jaar na geboorte van een kind is kostbaar. De kosten voor de overheid aan ouderschapsverlofuitkeringen bedragen € 600 mln. per jaar. Daar staat tegenover dat werkgevers ongeveer € 130 mln. per jaar besparen op de uitkeringen voor ouderschapsverlof. Verder dalen de kosten voor kinderopvang in het eerste levensjaar met ca. € 40 mln. per jaar. Daarbij is rekening gehouden met relatief hoge kosten van kinderopvang voor baby's van € 15 per uur. Van de € 40 mln. kostenbesparing op de kinderopvang slaat ongeveer de helft neer bij de overheid in de vorm van een lagere kinderopvangtoeslag.⁵³ Per saldo is het budgettaire beslag ca. € 580 mln. per jaar (€ 600 mln. aan uitkeringen minus de besparing van € 20 mln. op de kinderopvangtoeslag). De werkgelegenheid in personen neemt door het productieverlies tijdens het verlof af met 0,1 procent.

⁵³ Dit bedrag is relatief laag omdat het tarief van baby's en kinderen van 1-4 jaar niet verschilt. Verwacht mag worden dat een lager gebruik van 0-jarigen leidt tot een lager gemiddeld tarief voor 0-4-jarigen.

5 De basis van de arbeidsmarkt

Het PTA doet de volgende voorstellen om de werkgelegenheid voor mensen met een verdien capaciteit van 30 procent van het wettelijk minimumloon (wml) of meer, maar onder het volledige wml, te vergroten:

1. Basisbanen voor 28 uur per week tegen het wml. Het inkomen dat daarmee wordt verdiend komt overeen met de bijstandsnorm voor een alleenstaande. De basisbaan komt in plaats van een bijstandsuitkering.
2. Sterke prikkels voor gemeenten. De bekostigingssystematiek van gemeenten moet zo worden ingericht dat gemeenten er belang bij hebben zoveel mogelijk mensen naar de reguliere arbeidsmarkt te begeleiden.
3. Harmonisatie gemeentelijke loonkostensubsidie. Werkgevers die in meerdere gemeenten werkzaam zijn hebben te maken met één subsidieregime.

De maatregelen onder 2 en 3 beogen het creëren van banen financieel aantrekkelijker te maken voor gemeenten en werkgevers. Zij zijn daarmee faciliterend voor het bereiken van de doelstellingen van de basisbaan: iedereen die kan werken werkt. Om na te gaan welke effecten deze maatregelen hebben op het aantal banen voor de doelgroep gaat paragraaf 5.2 in op de effecten van een andere bekostiging en paragraaf 5.3 op de andere vormgeving van de loonkostensubsidie. Paragraaf 5.4 gaat in op de effecten van de basisbaan en paragraaf 5.5 berekent de kosten van de combinatie van de drie maatregelen.

5.1 Bekostiging

Beleidsoptie

Het PTA stelt voor zowel loonkostensubsidies als de gerealiseerde productiewaarde buiten het verdeelmodel te houden waarmee het macrobudget voor de bijstand verdeeld wordt over gemeenten. Zo worden gemeentes financieel geprikkeld de loonkostensubsidie effectief in te zetten en een zo hoog mogelijke productiewaarde te realiseren met de mensen die werken in een basisbaan.

Op dit moment krijgen gemeenten geld voor de bijstand op grond van het bijstandsverdeelmodel. Het bijstandsverdeelmodel verdeelt het macrobudget over gemeenten. Gemeenten krijgen geld op basis van de voorspelde bijstandskans van hun inwoners en de voorspelde hoogte van de uitkering of loonkostensubsidie. Loonkostensubsidies zitten in het macrobudget. Bij de voorspelling van het aantal bijstandsgerechtigden in een gemeente wordt een loonkostensubsidie behandeld als een uitkering. Om het bedrag per gemeente te bepalen wordt het aantal voorspelde uitkeringen vermenigvuldigd met een voorspeld uitkeringsbedrag. Voor de kosten van begeleiding krijgen gemeenten eveneens een vast budget, onafhankelijk van wat zij feitelijk besteden.

De verdeelsystematiek voor de uitkeringen en loonkostensubsidie leidt tot een prikkel voor gemeenten om mensen te laten uitstromen uit de bijstand (Kok et al., 2017). De besparing op de

uitkering mogen zij houden. Deze besparing weegt echter voor mensen met een lage verdien capaciteit niet op tegen de kosten. De kosten van begeleiding plus de loonkostensubsidie zijn voor hen hoger dan de besparing op de uitkering. Bij een verdien capaciteit van 30 procent van het wml krijgt de werkgever een loonkostensubsidie van 70 procent van het wml (incl. werkgeverslasten). Dit bedrag is al hoger dan de besparing op de uitkering (vanwege de werkgeverslasten). Daarbij komen voor de gemeente nog de kosten van begeleiding. Dus momenteel is er een beperkte financiële prikkel om mensen met een lage verdien capaciteit uit te laten stromen met een loonkostensubsidie.

Als iedereen met een lage verdien capaciteit die in de bijstand zit een basisbaan krijgt dan kunnen gemeenten worden bekostigd op basis van het aantal voorspelde basisbanen. Om te stimuleren dat gemeenten mensen in een reguliere baan plaatsen kunnen loonkostensubsidies aan reguliere werkgevers buiten het model worden gehouden en op basis van historische kosten verdeeld worden. Vergoeding van de kosten van re-integratie en begeleiding op declaratiebasis in plaats van via een vast budget stimuleert ook de uitstroom uit de bijstand. Om te stimuleren dat gemeenten de productiewaarde van de mensen in een basisbaan vergroten zou die juist binnen het verdeelmodel moeten worden gehouden. Dat kan binnen het verdeelmodel voor de bijstand, of binnen het verdeelmodel voor gemeenten waarmee ook de uitvoeringskosten van de bijstand verdeeld worden. Als de productiewaarde buiten het budget wordt gehouden en op basis van historische kosten wordt verdeeld dan wordt het juist afgeroomd.

Verondersteld is dat het aantal bijstandsgerechtigden met drie procent daalt door deze maatregel. Budgettering van de bijstand in 2004 heeft het aantal bijstandsuitkeringen met 14 procent doen afnemen (Kok et al., 2017). Daarvan ging ongeveer vier procentpunt naar de Wajong, een route die nu is afgesloten.⁵⁴ Een andere bekostiging kan het aantal bijstandsgerechtigden, vooral degenen met een lage verdien capaciteit, verder omlaag brengen. Uitgaande van een derde van het effect van de budgettering gaat het om drie procent van het aantal bijstandsgerechtigden.⁵⁵ Verondersteld is dat zij een reguliere baan vinden met loonkostensubsidie.

5.2 Loonkostensubsidie

Het PTA stelt voor om de gemeentelijke loonkostensubsidie te harmoniseren. Werkgevers die in meerdere gemeenten werkzaam zijn hebben dan te maken met één subsidieregime. Het gaat daarbij vooral om grote werkgevers (Kok et al., 2019). Bovendien wordt voorgesteld om bij inzet van loonkostensubsidie forfaitair (op 50 procent) te beginnen, en daarna maximaal drie staffels te hanteren (30-50-70 procent). Dit geeft meer duidelijkheid aan werkgevers en vermindert de uitvoeringskosten.

Het effect van deze maatregel is lastig in te schatten. Halverwege 2018 ontvingen ongeveer 4.800 werkgevers een loonkostensubsidie voor een of meer werknemers. Daarvan ontving vier procent

⁵⁴ In de periode 2006-2008 stroomden 45.000 mensen in de Wajong. Volgens Roelofs & Van Vuuren (2017) kwam een derde daarvan, dus 15.000 mensen, uit de bijstand, als gevolg van de budgettering. De budgettering leidde tot een vermindering van het aantal bijstandsgerechtigden van 14 procent in de periode 2004-2008, een daling van ongeveer 48.000 personen. Daarvan stroomden 15.000 mensen naar de Wajong, dus ongeveer 4 procentpunt van de bijstandsgerechtigden.

⁵⁵ Dit is ongeveer een derde van het effect van de budgettering op de uitstroom uit de uitkering naar werk of naar geen uitkering (14 procent minus 4 procentpunt uitstroom naar de Wajong).

een loonkostensubsidie voor tien of meer werknemers. Dit zijn de werkgevers die baat hebben bij de harmonisatie van de gemeentelijke loonkostensubsidie. Bij deze werkgevers werkte 51 procent van het totaal aantal werknemers met een loonkostensubsidie (Capel, 2018). Eind 2018 waren er bijna 20.000 werknemers met een loonkostensubsidie aan de slag, van wie er 10.000 werkten bij werkgevers met meer dan tien werknemers met een loonkostensubsidie. Dit aantal zal naar verwachting toenemen door de harmonisatie. Omdat dit aantal lastig is in te schatten en waarschijnlijk gering is, is het effect niet meegenomen in de berekeningen.

5.3 Basisbanen

Beleidsoptie

- In plaats van instromen in de bijstand krijgen mensen een basisbaan voor het aantal uren waarmee ze tegen het wml een even hoog inkomen hebben als in de bijstand. Alleenstaanden krijgen een baan van 28 uur per week tegen 70 procent wml, samenwonenden een baan van 20 uur per week tegen 50 procent wml.
- De basisbanen zijn bedoeld voor mensen met een verdien capaciteit van 30 procent van het wml of meer, maar onder het volledige wml.
- Alleen mensen die voldoen aan de bijstandsnormen komen in aanmerking voor een basisbaan.
- Mensen mogen bijverdienen conform de huidige regeling in de bijstand: maximaal € 199 per maand gedurende zes maanden.
- Bij een urenbeperking hoeven mensen minder dan 20 dan wel 28 uur te werken, zij krijgen wel 28 uur betaald.
- Activiteiten: werk, oplossen van ernstige problemen in de persoonlijke sfeer, leren, arbeidsoriëntatie.
- Begeleiding door gemeenten.
- De basisbaan heeft een duur van een half jaar. Het halfjaarcontract kan twee keer met zes maanden worden verlengd onder dezelfde voorwaarden. Daarna volgt een vast contract.

Het idee achter de basisbanen is dat door mensen een uitkering te geven en buiten het arbeidsproces te plaatsen hun productievermogen verloren gaat. Hun productievermogen kan dalen als zij lange tijd buiten het arbeidsproces staan. Het kan daarom voor de samenleving en voor de mensen zelf meerwaarde hebben om iedereen in het productieproces te betrekken. Daartoe krijgen gemeenten een verplichting om iedereen die aanklopt voor inkomensondersteuning een baan aan te bieden. De basisbaan is niet per se een baan bij de gemeente, maar kan ook bij een reguliere werkgever (met loonkostensubsidie) gecreëerd worden, bij sociale werkbedrijven (eventueel gedetacheerd bij een reguliere werkgever) en beschut bij de sociale werkbedrijven of de gemeente zelf.

Het effect van de basisbaan is tweeledig. Enerzijds heeft de basisbaan een verminderend effect op het aantal mensen dat een beroep doet op inkomensondersteuning vanwege de afschrikkende werking: in een basisbaan moet gewerkt moeten worden voor het inkomen, terwijl dat voor een reguliere bijstandsuitkering niet hoeft. Daardoor zullen minder mensen instromen en meer mensen uitstromen (Graversen & Van Ours, 2008; De Koning et al., 2018). Daarnaast doen mensen werkervaring op, waardoor zij mogelijk sneller uitstromen uit de basisbaan richting de reguliere arbeidsmarkt. Anderzijds kan de basisbaan voor een lock-in effect zorgen, als de basisbaan aantrekkelijker is dan

een reguliere baan. In dat geval blijven mensen langer afhankelijk van een basisbaan, dan dat zij dat van een uitkering zouden zijn geweest. Dit effect kan optreden als het inkomen in de basisbaan hoger is dan in de uitkering, of wanneer andere arbeidsvoorwaarden aantrekkelijker zijn dan die van een reguliere baan. Denk daarbij aan de mogelijkheid om bij te verdienen of aan de mogelijkheid van een vast contract. Om de effecten te berekenen is verondersteld dat de basisbaan niet aantrekkelijker wordt vormgegeven dan een uitkering en/of reguliere baan, waardoor van lock-in geen sprake is en alleen het verminderend effect op het aantal mensen dat een beroep doet op inkomensondersteuning overblijft.

Het effect van de basisbaan is naar schatting een daling van het beroep op inkomensondersteuning met vijf procent. Deze schatting is gebaseerd op het experiment WerkLoont in Rotterdam, waarin uitkeringsgerechtigden met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt 2,5 dag per week moesten werken: één dag papier prikken, één dag groepstraining en daarnaast moesten ze nog een halve dag werken aan hun re-integratie. Het experiment had een ontmoedigende werking op het aanvragen van een uitkering. Van de mensen die te horen krijgen dat zij moesten deelnemen aan WerkLoont, zag bijna 28 procent af van de uitkeringsaanvraag. In de controlegroep was dit 16 procent. Dit preventie-effect bleek echter grotendeels een uitsteleffect. Na drie jaar was het verschil tussen de experimentgroep en controlegroep nog slechts zo'n twee procent, een statistisch insignificant verschil. De uitstroom uit de uitkering van mensen in de experimentgroep was hoger dan de uitstroom uit de controlegroep. Na drie jaar was het gecombineerde effect van minder instroom en meer uitstroom, berekend als het aandeel in de uitkering in de experimentgroep, een 4,4 procentpunt lager gebruik van een uitkering dan die in de controlegroep met reguliere dienstverlening. Het aandeel mensen met een baan was echter slechts 1,1 procent hoger (De Koning et al., 2018). Het effect van de basisbaan zal iets groter zijn dan het effect van het Rotterdamse experiment, omdat de baanduur langer is: 28 uur in de basisbaan in plaats van 20 uur in het experiment in Rotterdam. Verondersteld is dat het beroep op inkomensondersteuning met vijf procent daalt, van wie een kwart een baan vindt.

5.4 Kosten en baten

Voor de berekening van het effect van de basisbanen op werkgelegenheid en overheidsfinanciën, ondersteund door een wijziging van de bekostiging en de harmonisatie van de gemeentelijke loonkostensubsidie, is uitgegaan van de huidige bijstandspopulatie als doelgroep. Dit betekent dat er een vermogens- en partnerinkomenstoets moet plaatsvinden, en mensen de gemeente op de hoogte moeten stellen van wijzigingen in hun situatie. Hiervan is uitgegaan om de kosten in de hand te houden en misbruik te voorkomen.⁵⁶ Verder is geen rekening gehouden met de geleidelijke instroom van de nieuwe doelgroep ex-Wajongers.

De basisbanen worden aangeboden aan de nieuwe instroom in de bijstand. De berekeningen zijn uitgevoerd voor de structurele situatie waarin het regime functioneert en houdt geen rekening met opstartkosten. Er is uitgegaan van de meest recente en beschikbare cijfers. In 2018 stroomden 95.800 personen in de bijstand. Eind 2018 zaten er 432.500 personen in de bijstand. Het aandeel

⁵⁶ Denk aan mensen met voldoende vermogen of een werkende partner die een baan accepteren, na een paar maanden uitvallen en dan een WW-uitkering krijgen die niet getoetst is op vermogen en partnerinkomen. Of zwangere vrouwen die enkele maanden werken en dan recht hebben op een zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor de duur van vier maanden.

mensen met een verdien capaciteit onder 30 procent wml en boven 100 procent wml is onbekend. Van de groep die een re-integratievoorziening krijgt (40 procent van de bijstandsgerechtigden) is wel bekend of zij een verdien capaciteit hebben onder of boven het minimumloon. Ook is van deze groep bekend hoeveel mensen onbemiddelbaar zijn. Zij krijgen een re-integratievoorziening die niet gericht is op werk maar op participatie in de samenleving. Verondersteld is dat degenen die geen re-integratievoorziening krijgen verder van de arbeidsmarkt afstaan dan degenen die wel een re-integratievoorziening krijgen. Het aandeel met een verdien capaciteit van minder dan 100 procent wml en het aandeel onbemiddelbaren is hoger ingeschat dan binnen de groep met een re-integratievoorziening, terwijl het aandeel met een verdien capaciteit van minimaal het wml hoger is ingeschat. Tabel 5.1 laat zien van welke verdeling is uitgegaan voor de berekeningen.

Tabel 5.1 Verdeling bijstandspopulatie

Verdien capaciteit	Met re-integratievoorziening	Zonder re-integratievoorziening (aanname)	Totaal	aantal
(Tijdelijk) onbemiddelbaar	25%	35%	31%	135.500
Onder minimumloon	25%	35%	31%	135.500
Minimumloon of hoger (zelfstandig en met hulp)	49%	29%	37%	161.500
Totaal	100%	100%	100%	432.500

Bron: Verdeling met re-integratievoorziening: CBS: Personen met een re-integratievoorziening naar arbeidsvermogen, vierde kwartaal 2019

Voor de berekeningen is de groep die (tijdelijk) onbemiddelbaar is buiten beschouwing gelaten. Verondersteld is dat zij geen basisbaan krijgen en dat er voor hen niets verandert ten opzichte van de huidige situatie.⁵⁷

Uitvoeringskosten variëren van € 5.000 tot € 11.000 per persoon

Tabel 5.2 geeft een overzicht van de kosten van begeleiding in de nieuwe situatie, naar afstand tot de arbeidsmarkt. Volgens Capel (2020) zijn de kosten in een situatie waarin medewerkers direct geplaatst kunnen worden bij een reguliere werkgever ca. € 5.000. Het gaat om kosten zoals de inzet van een jobcoach, acquisitie, meting van de verdien capaciteit (loonwaarde) en een persoonlijk opleidingsbudget. Bij de andere werkvormen, met uitzondering van individuele detachering, is sprake van hogere kosten, bijvoorbeeld van werkgeverschap zoals P&O en financiële administratie of kosten van direct leidinggevend en infrastructuur. Dan zijn de kosten in de orde van € 8.000 tot € 11.000. Deze berekeningen van kosten komt overeen met de uitvoeringskosten van de werkbrigade in Amsterdam.⁵⁸ In het overzicht zijn ook opleidingskosten meegenomen. Deze worden echter via individuele leerrechten gefinancierd (zie hoofdstuk 2). Deze kosten worden hier buiten beschouwing gelaten. Anderzijds zijn er de interne kosten van de gemeenten en de kosten voor bemiddeling naar een reguliere baan (Lubbe & Larsen, 2018).

⁵⁷ Volgens data van het CBS was volgens eigen zeggen 28 procent van de bijstandspopulatie in 2016 ziek of arbeidsongeschikt. Bron: maatwerktafels participatiepotentieel

⁵⁸ Kosten Werkbrigade bedragen € 3.000 directe kosten (materiaal, voorlieden, vervoer), € 5.600 opslag voor de bijdrage van Pantar, € 1.000 organisatie- en programmakosten van WPI Amsterdam en € 1.850 voor bemiddeling, jobhunting en de transitievergoeding (Lubbe & Larsen, 2018).

Tabel 5.2 Uitvoeringskosten naar groep

	Job-coach/begeleiding	Acquisitie, overhead	Leiding en P&O	Loonwaardemeting	Scholing	Opslag	Totale kosten
Directe plaatsing	€ 1.500	€ 1.500	€ 0	€ 500	€ 1.500	€ 0	€ 5.000
Individuele detachering	€ 1.500	€ 1.500	€ 1.500	€ 500	€ 1.500	-€ 1.500	€ 5.000
Groepsdetachering privaat	€ 1.000	€ 1.500	€ 4.000	€ 500	€ 1.500	-€ 500	€ 8.000
Gemeentelijke opdrachten	€ 1.000	€ 1.500	€ 4.000	€ 500	€ 1.500	-€ 500	€ 8.000
Intern beschut werk	€ 500	€ 2.000	€ 3.500	€ 500	€ 1.500	€ 0	€ 11.000

Bron: Capel (2020)

In de berekeningen is voor de begeleiding van mensen in een basisbaan met een verdien capaciteit onder het wml uitgegaan van de begeleidingskosten van € 10.500 per persoon per jaar. Dit komt overeen met de kosten voor begeleiding van de Werkbrigadisten in Amsterdam en spoort ook met de gemiddelde uitvoeringskosten voor de WSW-populatie (Berenschot, 2018). Voor de mensen in een basisbaan met een verdien capaciteit van minimaal het wml is uitgegaan van begeleidingskosten van € 8.000 per jaar. Voor mensen met een verdien capaciteit onder het wml die een reguliere baan vinden met loonkostensubsidie is uitgegaan van € 5.000 aan begeleidingskosten.

Door basisbaan, en andere bekostiging vinden ruim 14.000 personen een reguliere baan

Tabel 5.3 laat zien dat van de groep die verplicht een basisbaan heeft het beroep op inkomensondersteuning met 13.000 daalt vanwege de verandering van de budgettering van de bijstand. Het gaat daarbij alleen om mensen met een verdien capaciteit onder het wml, met een relatief lage verdien capaciteit. Dit is de groep voor wie het met de huidige budgettering niet lucratief is voor gemeenten om ze aan het werk te helpen, zie paragraaf 5.2. Daarnaast vinden 1.500 mensen een reguliere baan vanwege de invoering van de basisbaan. Ook doen 4.400 mensen geen beroep meer op een uitkering zonder dat ze een baan hebben gevonden, zie paragraaf 5.).

Tabel 5.3 Omvang groepen

	aantal
Onder wml	135.500
reguliere baan	13.000
basisbaan	122.500
wml of hoger (zelfstandig en met hulp)	161.500
geen baan/geen uitkering	4.500
reguliere baan	1.500
basisbaan	155.500
Totaal	297.000

Bron: SEO Economisch onderzoek

Basisbanen voor mensen met een verdien capaciteit onder het minimumloon hebben een positief effect op de werkgelegenheid

Voor het berekenen van het effect van de basisbanen op de werkgelegenheid en de productie is het belangrijk onderscheid te maken tussen banen voor mensen met een verdien capaciteit onder het wml en mensen met een verdien capaciteit boven het wml.

Banen voor mensen met een verdien capaciteit onder het wml leiden tot extra werkgelegenheid en productie, omdat deze mensen zonder ondersteuning niet aan het werk komen.

Banen voor mensen met een verdien capaciteit van minimaal 100 procent wml hebben alleen effecten op de middellange termijn en niet structureel. Degenen met een verdien capaciteit van minimaal 100 procent wml zouden anders in de marktsector werken (CPB, 2017). Dit concludeert het CPB bij de doorrekening van een plan van de PvdA in het verkiezingsprogramma 2017-2021 voor het creëren van 100.000 banen in publieke functies voor mensen die tegen hun zin langdurig aan de kant staan. Het ging om publieke functies zoals conciërges en assistenten op scholen, toezicht in bus en tram, ondersteuning van sport- en cultuurverenigingen en het schoonhouden van de openbare ruimte en in de zorg. Dit is het soort baan dat ook door de Werkbrigadisten in Amsterdam wordt gedaan. Uitgangspunt van zowel de PvdA als de Werkbrigade is dat het werk additioneel is en dat er geen verdringing optreedt. In het PTA-plan kunnen de extra banen ook in de markt gecreëerd worden, in combinatie met een loonkostensubsidie. Dit roept de vraag op waarom dat nu niet gebeurt. Het gaat immers om mensen met een hoge verdien capaciteit, voor wie het voor gemeenten nu al lucratief is om ze met een beperkte tijdelijke loonkostensubsidie bij een werkgever te plaatsen. Ook dan treedt overigens een zekere mate van verdringing op. Volgens Collischon et al. (2020) leiden loonkostensubsidies aan de onderkant van de arbeidsmarkt tot 50 procent verdringing van andere banen.

Daarnaast is het de vraag welk werk de extra bijna 300.000 mensen in de basisbaan gaan verrichten. Voor een beperkt aantal mensen kan maatschappelijk zinvol werk worden gevonden, met een productiewaarde onder het wml. Naarmate het aantal toeneemt zal de productiewaarde van het werk dat wordt verricht steeds kleiner worden.

In de berekeningen is verondersteld dat de productiewaarde van mensen met een verdien capaciteit onder het wml gelijk is aan die van mensen met een baan in de sociale werkvoorziening, verminderd met de tijd die zij besteden aan re-integratieactiviteiten en het effect van de urenbeperking in de basisbaan (maximaal 28 uur per week). Voor mensen met een productiewaarde boven het wml is in het middenscenario verondersteld dat de productiewaarde 25 procent is van 70 procent van het wml (vanwege het maximum van 28 uur per week) verminderd met de tijd die zij besteden aan re-integratie.⁵⁹ In een laag en een hoog scenario is gerekend met een productiewaarde van 0 en van 50 procent van 70 procent van het wml. Verondersteld is dat degenen in een basisbaan 1,5 dag per week besteden aan re-integratie, conform het experiment WerkLoont in Rotterdam (Koning et al., 2018).

Maatschappelijke kosten en baten tussen min € 0,5 mld. en plus € 0,4 mld. per jaar

De maatschappelijke kosten en baten van de invoering van basisbanen wegen in het middenscenario ongeveer tegen elkaar op. In het scenario met een lage productiviteit zijn de kosten € 0,5 mld. per jaar groter dan de baten. In het scenario met een hoge productiviteit zijn de baten € 0,4 mld. hoger dan de kosten.

Onderstaande tabel laat zien bij wie de kosten en baten terechtkomen in het middenscenario. De cijfers geven de effecten weer per persoon. De klanten gaan er gemiddeld iets op vooruit. Degenen met een basisbaan hebben netto hetzelfde inkomen, maar krijgen wel recht op WW, WIA en ZW

⁵⁹ In feite is het gemiddeld percentage 65 procent omdat samenwonenden een baan van 20 uur per week krijgen aangeboden. De gemiddelde contractuele arbeidsduur voor alleenstaanden en samenwonenden is daarom 26 uur per persoon.

als zij ziek, arbeidsongeschikt of werkloos worden. Degenen die zich laten ontmoedigen door de basisbaan zijn slechter af, zij ontvangen geen loon en ook geen uitkering. De werkgever gaat er niet op voor- of achteruit: het loon dat deze betaalt wordt goed gemaakt door de productiewaarde en de loonkostensubsidie. De gemeente gaat erop vooruit. Daarbij is er uitgegaan van de nieuwe bekostiging waarbij alle kosten gedeclareerd kunnen worden bij het rijk.⁶⁰ De gemeente betaalt het loon voor degenen die gedetacheerd worden, gemeentelijke opdrachten uitvoeren of op een beschutte werkplek zitten. Daar staat de productiewaarde tegenover. De gemeente bespaart verder op de uitkeringen en op de administratiekosten. Verondersteld is dat de administratiekosten dalen omdat de salarisadministratie al in de begeleidingskosten voor de basisbaan zit. Er blijven echter wel administratiekosten voor het controleren of mensen recht hebben op een basisbaan en of zij niet te veel bijverdienen. Vooral voor degenen met een verdiencapaciteit boven het wml is de besparing op de administratiekosten beperkt omdat zij relatief veel in- en uitstromen. Het rijk gaat erop achteruit omdat het de begeleidingskosten en de loonkostensubsidie betaalt. Daar staat tegenover dat de belastinginkomsten iets toenemen. Het saldo voor de maatschappij als geheel is neutraal.

Tabel 5.4 Kosten en baten per persoon per jaar naar actor in het middenscenario

	Klant	Werkgever	Gemeente	Rijk	Totaal
Kosten begeleiding				-€ 8.800	-€ 8.800
Productiewaarde		€ 400	€ 4.300		€ 4.700
Loon	€ 16.200	-€ 800	-€ 15.400		€ 0
Belasting	-€ 400			€ 400	€ 0
Loonkostensubsidie		€ 400		-€ 400	€ 0
Besparing op re-integratiekosten				€ 1.600	€ 1.600
Besparing op administratiekosten			€ 2.400		€ 2.400
Besparing op uitkering	-€ 14.300		€ 14.300		€ 0
Totaal	€ 1.500	€ 0	€ 5.600	-€ 7.200	-€ 100

Bron: SEO Economisch onderzoek

Deze berekeningen zijn met zeer veel onzekerheid omgeven. De kosten en baten hangen sterk af van de veronderstellingen over de kosten van begeleiding, de besparing op de administratiekosten, de verdeling van de populatie over de verschillende groepen en de waarde van de productie in de basisbaan. De gebruikte gegevens zijn beperkt op empirische gegevens gebaseerd. Vooral de productiewaarde is een cruciale variabele. In het ongunstige scenario is verondersteld dat de productiewaarde van mensen met een verdiencapaciteit boven het wml nul is. Als dit in een extreem scenario ook geldt voor degenen met een productiewaarde onder het wml, dus als het niet lukt om mensen met een basisbaan zinvol werk te laten doen, dan komen de maatschappelijke kosten op € 1,3 mld. per jaar uit.

De berekende kosten en baten zijn exclusief de positieve effecten die het hebben van een baan kan hebben op de kwaliteit van leven, de gezondheid en zorgkosten en de vermindering van de criminaliteit (Kok et al., 2017; Eijkel et al., 2020). Of deze effecten voor degenen met een basisbaan in dezelfde mate optreden is onzeker. Het gaat hier om verplichte banen, terwijl de positieve effecten zijn gemeten bij mensen die vrijwillig aan het werk zijn.

⁶⁰ Onder de huidige bekostiging zou de gemeente er € 2.000 per uitkeringsgerechtigde op achteruit gaan.

Stijging collectieve lasten en toename werkgelegenheid met grote onzekerheid omgeven

De totale kosten voor bijstandsuitkeringen in de huidige situatie bedragen ca. € 7,5 mld. De uitkeringslasten bedroegen in 2018 bruto € 6,2 mld., waarvan ca. € 1,2 mld. wordt afgedragen aan de belastingdienst (begroting SZW 2020). De kosten van re-integratie bedragen circa € 700 mln. en de administratiekosten bedragen € 1,8 mld. (bedragen 2015, zie Berenschot, 2016).

Door de basisbanen stijgen de collectieve lasten met naar schatting tussen de € 0 en € 1 mld. In het gunstige scenario dalen de lasten voor gemeenten met ruim € 2 mld. per jaar, terwijl de lasten voor het rijk met ruim € 2 mld. toenemen. In het ongunstige scenario dalen de lasten voor gemeenten met ruim € 1 mld., terwijl de lasten voor het rijk met ruim € 2 mld. toenemen. In een nog ongunstiger scenario waarin het niet lukt om mensen met een verdiencapaciteit onder het minimumloon zinvol werk te laten doen stijgen de budgettaire lasten naar € 1,7 mld. per jaar.

Er zijn in de structurele situatie 135.600 mensen met een verdiencapaciteit onder het wml extra aan het werk, van wie 13.000 in een reguliere baan en de rest in een basisbaan. Dit is extra werkgelegenheid. Daarnaast zijn er 157.000 mensen met een verdiencapaciteit boven het wml aan het werk, van wie 155.500 in een basisbaan en 1.500 in een reguliere baan. In het gunstige scenario kan de helft daarvan als structurele werkgelegenheid worden aangemerkt. In het ongunstige scenario gaat het niet om extra werkgelegenheid, maar verdringing van andere banen. In het middenscenario gaat het om een kwart van dit aantal.

6 Jonge kinderen en hun ouders

Het PTA doet de volgende voorstellen om de ontwikkeling van jonge kinderen te bevorderen en om de zorg voor kinderen beter te combineren met een (grotere) baan:

1. Ouders met een inkomen tot 130 procent van het wettelijk minimumloon (wml) hebben voor hun kinderen van 1-4 jaar recht op gratis opvang voor 16 uur in de week. Voor meer dan 16 uur per week geldt een ouderbijdrage;
2. De kinderopvangtoeslag verdwijnt. Ouders betalen een ouderbijdrage aan de overheid. De overheid betaalt de kinderopvanginstellingen;
3. Er komt een verlengde schooldag voor kinderen van 6-12 jaar. Ouders hebben recht op 360 uur per jaar gratis buitenschoolse opvang per week. Daarboven geldt een ouderbijdrage. De onderwijstijd wordt 100 uur per jaar korter;
4. Stimuleren van Integrale Kindcentra;
5. Stapsgewijze verhoging van de opbrengsten in het primair onderwijs.

6.1 Eerste twee dagen gratis kinderopvang voor kinderen van 1-4 jaar

Beleids optie

- Voor kinderen van 1-4 jaar worden de eerste 16 uur per week opvang gratis voor ouders met een inkomen tot 130 procent wml. Het gaat om 52 weken per jaar (832 uur).
- Voor meer uren (tot max. 2.860 uur per jaar) wordt een ouderbijdrage betaald die even hoog is als de huidige ouderbijdrage. De kinderopvangtoeslag wordt afgeschaft. Ouders betalen de ouderbijdrage aan de overheid.

Alle kinderen, ook die van niet-werkende ouders, krijgen recht op twee dagen gratis kinderopvang gedurende 52 weken per jaar (832 uur). Dit voorstel heeft twee tegengestelde effecten. Het eerste effect is dat kinderopvang goedkoper wordt, waardoor meer ouders gebruik gaan maken van kinderopvang. Mogelijk gaan zij daardoor werken of meer uren werken. Het tweede effect is dat ouders die nu al gebruikmaken van kinderopvang een deel van die opvang gratis krijgen aangeboden. Zij hebben hierdoor meer te besteden. Het effect op participatie zou kunnen zijn dat zij juist minder uren gaan werken. Dit voorstel is doorgerekend voor alle ouders, ouders met een inkomen tot 130 procent minimumloon en ouders met een inkomen tot anderhalf keer modaal.

Wanneer kinderopvang de eerste twee dagen gratis is voor alle ouders bedragen de kosten van de maatregel voor de overheid naar schatting € 1,3 mld. per jaar (Tabel 6.1). De toename wordt deels veroorzaakt doordat ouders informele betaalde opvang gaan substitueren voor formele opvang. De extra kosten van de formele opvang bedragen circa € 800 mln. per jaar. De kosten voor de overheid zijn hoger omdat ook ouders die nu al kinderopvang gebruiken voor hun kinderen een hogere vergoeding krijgen (i.e., zij krijgen de eerste twee dagen nu gratis aangeboden). Dit betekent een hoog 'deadweight loss'. Bovendien is de prijs van kinderopvang voor 1-4-jarigen hoger dan de

feitelijke kosten.⁶¹ Daarnaast leidt een universele regeling tot een sterke herverdeling richting ouders met een hoog inkomen, omdat zij meer uren kinderopvang afnemen dan ouders met een laag inkomen. Volgens het CPB is het effect op het arbeidsaanbod nihil. (CPB, 2019). In een variant met 640 uur gratis opvang per jaar zijn de budgettaire lasten ca. € 60 mln. lager. Deze besparing is beperkt omdat in een variant met 832 uur gratis lang niet alle ouders 52 weken gebruik zullen maken van de opvang. In de praktijk nemen ouders ca. 46 weken opvang af, ook al betalen zij voor 52 weken.

In plaats van een universele regeling voor alle ouders, is het mogelijk om de regeling te richten op ouders met een relatief laag inkomen. Het voordeel hiervan is dat de regeling effectiever wordt, omdat de substitutie van betaalde naar gratis kinderopvang voor een belangrijk deel wordt vermeden. Deze substitutie bedraagt € 500 mln. als de kinderopvang gratis is voor alle kinderen en nog slechts € 30 mln. als de regeling wordt gericht op ouders met een relatief laag inkomen. Wanneer kinderopvang alleen de eerste twee dagen gratis is voor ouders met een inkomen tot 130 procent van het wml dan bedragen de kosten voor de overheid € 160 mln. per jaar. De kosten voor extra kinderopvang bedragen € 130 mln. per jaar. Wanneer de maatregel beperkt wordt tot ouders met een inkomen tot 1,5 keer modaal bedragen de kosten voor de overheid € 500 mln. per jaar en moet € 340 mln. extra worden besteed aan kinderopvang.

Tabel 6.1 832 uur gratis kinderopvang per jaar voor ouders met een laag inkomen kost € 160 mln. per jaar

Variant	Kosten kinderopvang (€ mld.)	Kosten overheid (€ mld.)
832 uur per jaar gratis, alle kinderen	0,8	1,3
640 uur per jaar gratis, alle kinderen	0,8	1,2
832 per jaar gratis, kinderen van ouders met een inkomen tot 130 procent minimumloon	0,13	0,16
832 per jaar gratis, kinderen van ouders met een inkomen tot anderhalf keer modaal	0,34	0,5

Bron: SEO Economisch Onderzoek

De baten van deze maatregel liggen in de toekomst en bestaan uit een hoger gebruik van kinderopvang door kinderen van laagopgeleide ouders. Kinderopvang draagt bij aan hun ontwikkeling, waardoor zij later vaker participeren op de arbeidsmarkt, meer uren werken en als gevolg daarvan een hoger inkomen hebben.

6.2 Verlengde schooldag voor kinderen van 6-12 jaar

Beleids optie

- Voor kinderen van 6-12 jaar wordt een verlengde schooldag van 1.200 uur per jaar ingevoerd, die bestaat uit (840 uur onderwijs en 360 uur gratis buitenschoolse opvang).
- Voor meer uren betalen ouders de ouderbijdrage volgens de huidige tabel in de kinderopvangtoeslag tot een max. van 2.860 per jaar (inclusief die 1.200 uur).

⁶¹ Gerekend is met een prijs van € 15 voor baby's en € 7,15 voor 1-4-jarigen. Gemiddeld is de prijs voor 0-4-jarigen in 2020 € 8,02 (Begroting SZW 2020).

De verlengde schooldag biedt ouders de ruimte om meer uren te werken en de afstemming tussen werk en zorgtaken beter te organiseren. Daarnaast wordt de verlengde schooldag gebruikt voor talentontwikkeling. De activiteiten tijdens de verlengde schooldag dragen bij aan het realiseren van een overkoepelend curriculum voor 6-12-jarigen (groep 3 tot en met 8 in het basisonderwijs).

Literatuur

De maatregel bevordert de arbeidsparticipatie van vrouwen. In Duitsland is vanaf begin jaren '00 de Ganztagschule ingevoerd. Dit heeft de arbeidsparticipatie van vrouwen met 7,5 procentpunt verhoogd. Bovendien zijn moeders die al werkten 2,6 uur meer gaan werken per week. Op het arbeidsaanbod van vaders heeft deze maatregel geen invloed (Gambaro et al., 2019). De Duitse maatregel is ingrijpender dan het voorstel om kinderen twee dagen per week vier uur extra op school te houden. Duitsland kende voor invoering van de Ganztagschule namelijk een halve schooldag, tot ca. 13 uur. Na invoering van de Ganztagschule verbleven kinderen veelal de hele week tot 18 uur op school.

Wanneer het effect in Nederland een derde is van het effect in Duitsland dan stijgt de netto participatiegraad van moeders van 25 tot 45 jaar van 80,5 naar 83 procent. De werkgelegenheid stijgt met 30.000 personen, wat gelijkstaat aan een werkgelegenheidseffect in fte van 0,3 procent. De waarde van de extra productie is moeilijk in te schatten. Als moeders die gaan werken de helft van de gemiddelde arbeidsduur van vrouwen in de leeftijd van 25 tot 45 jaar gaan werken is de productiewaarde € 0,8 mld. per jaar.

Kosten

De kosten van deze maatregel voor de overheid bedragen ca. € 0,7 mld. (Tabel 6.2). De deelname van kinderen aan buitenschoolse opvang (bso) stijgt van 27 naar 100 procent. De extra kosten van de bso bedragen ruim € 1,6 mld.. Voor de overheid komen daar de kosten bij van het vervallen van de ouderbijdrage voor kinderen die op dit moment al gebruikmaken van de bso (€ 150 mln.). Daar staat een besparing van € 1 mld. tegenover omdat het aantal onderwijsuren daalt.⁶² Per saldo zijn de kosten € 0,7 mld.

De extra kosten van bso en de besparing op de onderwijsuren zijn met onzekerheid omgeven. In de berekeningen is zowel voor de buitenschoolse opvang als het onderwijs uitgegaan van de huidige integrale kostprijs per uur. De kosten zijn berekend door de verandering in het aantal uren te vermenigvuldigen met de integrale kostprijs. Bij een toe- of afname van het aantal uren zullen de kosten echter niet evenredig stijgen of dalen.⁶³

⁶² De kosten van het basisonderwijs bedragen per kind € 7.400 in 2020 (bron: begroting ministerie OCW 2020). Het aantal lessen is 940 per jaar. De kostprijs per lesuur is dus € 7,90. Er zitten ruim 1,3 mln. kinderen in de leeftijd 6 tot en met 12 jaar in het basisonderwijs.

⁶³ Voor de bso is uitgegaan van een kostprijs van € 6,70 per uur en voor het basisonderwijs van een kostprijs van € 7,90 per uur. De kostprijs van de bso is inclusief huur/kapitaalkosten van de huisvesting. Voor het basisonderwijs zijn deze kosten niet verwerkt in de integrale kostprijs (deze kosten drukken op de gemeentebegroting). De besparing op het basisonderwijs kan lager uitkomen doordat een deel van de kosten niet evenredig daalt, zoals de ondersteuningsbekostiging (passend onderwijs/bekostiging swv), de onderwijsachterstandsmiddelen en de kleine scholentoeslag. Anderzijds kunnen de kosten van de bso lager uitvallen omdat geen rekening is gehouden met een verlaging van de kostprijs van de bso doordat alle kinderen deelnemen (zoals een efficiëntere beroepskracht-/kindratio en een hogere bezettingsgraad gebouwen) en synergievoordelen (zoals de mogelijkheid om ruimtes te delen met het basisonderwijs).

De totale kosten van de verlengde schooldag kunnen worden verminderd door de maatregel vrijwillig te maken. In Tabel 6.2 wordt een aantal varianten getoond. De onderwijstijd blijft dan gelijk en er komt een recht op gratis buitenschoolse opvang van 260 uur per jaar. De kosten voor de overheid bedragen dan € 0,45 mld. per jaar. Als de gratis opvang wordt beperkt tot ouders met een inkomen tot 130 procent van het wml of anderhalf keer modaal dan bedragen de kosten voor de overheid respectievelijk € 70 mln. en € 170 mln. per jaar.

Tabel 6.2 Kosten voor de overheid van de verlengde schooldag lopen op tot € 0,9 mld. per jaar

Variant	Kosten verlengde schooldag (€ mln.)	Kosten overheid (€ mln.)
840 uur onderwijs, 360 uur BSO, verplicht	500	700
940 uur onderwijs, 260 uur BSO, verplicht	800	900
940 uur onderwijs, 260 uur BSO, vrijwillig	300	450
940 uur onderwijs, 260 uur BSO, vrijwillig, voor ouders met een inkomen tot 130 procent minimumloon	60	70
940 uur onderwijs, 260 uur BSO, vrijwillig, voor ouders met een inkomen tot anderhalf keer modaal	140	170

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Een verlengde schooldag kan leiden tot betere schoolprestaties van kinderen van laagopgeleide ouders. Durlak et al. (2010) laten zien dat buitenschoolse opvang de schoolprestaties van kinderen vergroot als zij gericht zijn op het ontwikkelen van persoonlijke en sociale vaardigheden. Dit leidt op termijn op macro-economisch niveau tot meer menselijk kapitaal. Dit menselijk kapitaal vergroot het verdienvermogen van individuen en van de Nederlandse economie.

6.3 Kwaliteit van het onderwijs

Het PTA stelt een aantal maatregelen voor die de kwaliteit van het basisonderwijs in Nederland verder verhogen. Concreet gaat het om het stimuleren van het opzetten van integrale kindcentra voor kinderen van 0-12 jaar en het binnen het huidige budget verhogen van de prestatie-eisen in het basisonderwijs. Deze maatregelen zijn niet gekwantificeerd. Een verhoging van de kwaliteit van het basisonderwijs leidt tot effectievere vorming van menselijk kapitaal. Dit menselijk kapitaal is een bouwsteen voor de verdere ontwikkeling van kinderen. Beter onderwijs leidt op termijn tot hogere arbeidsmarktparticipatie, hogere inkomens en meer welvaart in Nederland.

Stimuleren van Integrale Kindcentra

Beleids optie

- Integrale Kindcentra, voor opvang, ontwikkeling en educatie van kinderen van 0-12 jaar.
- Kindcentra zijn 11 uur per dag open, 52 weken per jaar.

De overheid moet een aantal belemmeringen wegnemen om kindcentra te stimuleren:

- Het moet mogelijk worden kinderen tussen 0-6 jaar te mengen in een groep;
- Het moet mogelijk worden onderwijs- en opvangtijd af te wisselen gedurende de dag; en
- Er moet een toezichtkader komen voor de dienstverlening voor kinderen van 0-6 jaar.

Integrale kindcentra hoeven niet duurder te zijn dan aparte voorzieningen voor kinderen. Met de integratie van voorzieningen en ruimtes kunnen kosten worden bespaard. Ook het mengen van groepen kan kosten besparen, omdat flexibeler kan worden omgegaan met de beroepskracht-/kindratio. Wel zijn er extra kosten als de openingstijden verruimd worden ten behoeve van een klein aandeel ouders dat daar behoefte aan heeft. Doordat de bezettingsgraad in deze uren aan de randen van de dag laag is lopen de kosten op.

Integrale kindcentra kunnen de ontwikkeling van kinderen bevorderen, doordat opvang en onderwijs beter op elkaar aansluiten. Hierdoor wordt de opbouw van menselijk kapitaal gestimuleerd.

Stapsgewijze verhoging van de prestatie-eisen in het basisonderwijs

Beleids optie

- Prestatie-eisen in het basisonderwijs worden stapsgewijs verhoogd.
- Het percentage leerlingen dat de gedefinieerde referentieniveaus niet haalt wordt sterk verlaagd.

Het PTA gaat ervan uit dat met de uitbreiding van het aantal uren voor opvang en onderwijs en de grotere aandacht voor brede talentontwikkeling het verhogen van de eisen binnen het toegenomen budget kan worden bereikt.

Literatuur

- Acemoglu, D., & Autor, D. (2011). Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings. In *Handbook of Labor Economics* (Vol. 4) (pp. 1043-1171). Elsevier.
- Acemoglu, D., & Pischke, J. (1999). Beyond Becker: training in imperfect labour markets. *The Economic Journal*, 112-142.
- Acemoglu, D., & Pischke, J. (1999). The structure of wages and investment in general training. *Journal of Political Economy*, 539-572.
- Acharya, V., Baghai, R., & Subramanian, K. (2013). Labor laws and innovation. *Journal of Law and economics*, 56(4), 997-1037.
- Alonso-Borrego, C., Fernández-Villaverde, J. & Galdon-Sanchez, J.E. (2005) Evaluating Labor Market Reforms: A General Equilibrium Approach, NBER Working Paper, 11519.
- APE. (2012). Werkt werktijdverkorting. Den Haag: APE Public Economics.
- Arni, P., Lalive, R., & van Ours, J. (2013). How Effective are Unemployment Benefit Sanctions? Looking Beyond Unemployment Exit. *Journal of Applied Econometrics*, vol. 28: 1153-1178.
- Bartelsman, E., Haltiwanger, J., & Scarpetta, S. (2004). Microeconomic Evidence of Creative Destruction in Industrial and Developing countries. Tinbergen Discussion Paper, 114-3.
- Bassanini, A., & Garnero, A. (2013). Dismissal protection and workers flows in OESO countries: Evidence from cross-country/cross-industry data. *Labour Economics*, 21:25-41.
- Beekma, M. & Junger-van Hoorn, L. (2010). Faciliteiten Arbeid en zorg 2009. Een onderzoek naar cao-afspraken met betrekking tot arbeid-en-zorg-faciliteiten. Den Haag: ministerie van SZW
- Belot, M., Boone, J., & Van Ours, J. v. (2007). Welfare-improving employment protection. *Economica*, 381-396.
- Ben-Porath, Y. (1967). The production of human capital and the life cycle of earnings. *Journal of Political Economy*, 75(4), 352-365.
- Berenschot (2016). Welke re-integratiemiddelen krijgen gemeenten onder de Participatiewet?
- Berenschot (2018). Factsheet Ontwikkelingen sociale werkvoorziening. Utrecht: Berenschot in samenwerking met Cedris, het ministerie van SZW en SEO Economisch Onderzoek.

- Berg, G. v. (1990). Nonstationarity in job search theory. *Review of Economic Studies*, vol. 57: 255-277.
- Berg, G. v., & van der Klaauw, B. (2006). Counseling and Monitoring of Unemployed Workers: Theory and Evidence from a Controlled Social Experiment. *International Economic Review*, vol 47, 895-936.
- Berkhout, E., & Euwals, R. (2016). Zelfstandigen en arbeidsongeschiktheid, CPB Policy Brief 2016-11. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Beuchert, L. V., Humlum, M. K., & Vejlin, R. (2016). The length of maternity leave and family health. *Labour Economics*, 43, 55-71.
- Blanchard, O., & Landier, A. (2002). The perverse effect of partial labour market reform. *Economic Journal*, 112(480), 212-244.
- Boer, A. d., Oudijk, D., Timmermans, J., & Pot, A. (2012). Ervaren belasting van mantelzorg: constructie van de EDIZ-plus. *Tijdschrift voor Gerontologie en Geriatrie*, 43(2), 77-88.
- Boeri, T., & Van Ours, J. (2013). Minimum Wages: Theory. In T. Boeri, & J. Van Ours, *The economics of imperfect labor markets* (pp. 39-44). Princeton University Press.
- Boerie, T. (2011). Institutional reforms and dualism in European labour markets. In O. Ashenfelter, & D. Card, *Handbook of Labor Economics* (pp. 1174-1243). Amsterdam: North Holland.
- Boone, J., & van Ours, J. (2012). Why is there a spike in the job finding rate at benefit exhaustion? *De Economist*, vol. 160: 413-438.
- Booth, A., Francesconi, M., & Frank, L. (2002). Temporary jobs: stepping stones or dead ends? *Economic Journal*, 112(480), 189-213.
- Bouma, S., & Frouws, B. (2011). Gebruik van de overeenkomst van opdracht. Zoetermeer: Panteia.
- Brown, S., & Sessions, J. (2003). Earnings, education and fixed-term contracts. *Scottish Journal of Political Economy*, 50(4), 492-506.
- Cahuc, C., Charlot, O., & Malherbet, F. (2012). Explaining the Spread of Temporary Jobs and Temporary Jobs and its impact on labor turnover. *IZA Discussion Papers*, 6365.
- Cahuc, P., & Carcillo, S. (2011). Is short-time work a good method to keep unemployment down? *Nordic Economic Policy Review*, 133-164.
- Capel, R. (2018). Loonkostensubsidie: Wie is de werkgever?
- Capel, R. (2020). Het Sociaal Ontwikkelbedrijf: werkvormen, kosten en baten.

- Cappellari, L., Dell'Aringa, C., & Leonardi, M. (2012). Temporary employment, job flows and productivity. *Economic Journal*, vol 122: 188-215.
- Card, D., & Krueger, A. (1995). Time-series minimum-wage studies: A meta-analysis. *The American Economic Review*, 85(2), 238-243.
- Collischon, M. Cygan-Rehm, K., Riphahn R. (2020). Employment Effects of Payroll Tax Subsidies. IZA DP No. 13037.
- Cools, S., Fiva, J. H., & Kirkeboen, L. J. (2015). Causal effects of paternity leave on children and parents. *The Scandinavian Journal of Economics*, 117(3), 801-828.
- CPB (2017). Keuzes in Kaart 2018-2021. Een analyse van elf verkiezingsprogramma's. Den Haag: Centraal Planbureau
- CPB (2019). Arbeidsaanbodeffecten van beleidsvarianten uit het IBO-deeltijdwerk.
- CPB. (2015). Kansrijk arbeidsmarktbeleid. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB. (2015). Position paper t.b.v. IBO zelfstandigen zonder personeel. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB. (2015). Verkorting loondoorbetaling bij ziekte. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB. (2016). Startnotitie Keuzes in Kaart 2018-2021. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB. (2020). Kansrijk belastingbeleid. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Damiani, M., & Pompei, F. &. (2016). Temporary employment protection and productivity growth in EU economies. *International labour review*, 155, 4.
- DiNardo, J., Fortin, N., & Lemieux, L. (1996). Labor market institutions and the distribution of wages. *Econometrica*, 64(5): 1001-1044.
- Dolado, J., & Stucchi, R. (2008). Do Temporary Contracts Affect TFP? Evidence from Spanish Manufacturing Firms. IZA Discussion Papers.
- Durlak, J. A., Weissberg, R. P., & Pachan, M. (2010). A meta-analysis of after-school programs that seek to promote personal and social skills in children and adolescents. *American journal of community psychology*, 45(3-4), 294-309.
- Eardly, T., Brown, M., Rawsthorne, K., Norris, K., & Emrys, L. (2005). The impact of breaching on income support customers. Sydney: SPRC Report.
- Eijkkel, R., Gerritsen, S., Sadiraj, K. & Versantvoort, M. (2020). De brede baten van werk. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal Cultureel Planbureau

- Evertsson, M. (2016). Parental leave and careers: Women's and men's wages after parental leave in Sweden. *Advances in Life Course Research*, 29, 26-40.
- Gambaro, L., Marcus, J., & Peter, F. (2019). School entry, afternoon care, and mothers' labour supply. *Empirical Economics*, 57(3), 769-803.
- Graversen, B. K., & Van Ours, J. C. (2008). How to help unemployed find jobs quickly: Experimental evidence from a mandatory activation program. *Journal of Public Economics*, 92(10-11), 2020-2035.
- Gregory, T. (2014). When the Minimum Wage Bites Back: Quantile Treatment Effects of a Sectoral Minimum Wage in Germany. *EW-Centre for European Economic Research*, 14-133.
- Haelermans, C., & Borghans, L. (2011). Wage Effects of On-the-Job Training: A Meta-Analysis. *IZA Discussion Paper No. 6077*.
- Hartog, J., & Gerritsen, S. (2016). Mincer Earnings Functions for the Netherlands 1962-2012. *De Economist*, 164(3), 235-253.
- Heckman, J., & Smith, J. (1999). The pre-program earnings dip and the determinants of participation in a social program: Implications for simple program evaluation strategies. *Economic Journal*, 109(457), 313-348.
- Heckman, J., Humphries, J., & Veramendi, G. (2018). Returns to education: The causal effects of education on earnings, health and smoking. *Journal of Political Economy*, 126(1), 197-246.
- Heckman, J., Lochner, L., & Todd, P. (2008). Earnings functions and rates of return. *Journal of Human Capital*, 2(1), 1-31.
- Heyma, A., & van der Werff, S. (2014). Een goed gesprek werkt. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Heyma, A., Van der Ven, K., Biesenbeek, C., & Zwetsloot, J. M. (2018). Karakteristieken en tarieven zzp'ers, SEO rapport nr. 2018-68. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Hijzen, A., Mondauto, L., & Scarpetta, S. (2013). The perverse effect of job-security provisions on job security in Italy: results from a regression discontinuity design. *IZA Discussion Paper*, 7594.
- Huebener, M., Kuehnle, D., & Spiess, C. K. (2019). Parental leave policies and socio-economic gaps in child development: Evidence from a substantial benefit reform using administrative data. *Labour Economics*, 61, 101754.
- IBO. (2015). Zelfstandigen zonder personeel. Den Haag: ministerie van SZW.

- IBO. (2017). *Geschied voor de arbeidsmarkt*. Den Haag: ministerie van Financiën.
- Jackman, R., & Layard, R. (1991). Does long-term unemployment reduce a person's chance of a job? *Economica*, 58(229), 93-106.
- Jong, P. d., Lindeboom, M., & van der Klaauw, B. (2010). Screening disability insurance applications. *Journal of the European Economic Association*, vol. 9: 106-129.
- Kahn, L. (2007). The impact of employment protection mandates on demographic temporary employment patterns: international microeconomic evidence. *Economic Journal*, vol. 117: 333-356.
- Kahn, L. (2012). Temporary jobs and job search effort in Europe. *Labour Economics*, 19(1), 113-128.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1974). Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases. *Science*, 1123-1131.
- Karu M. & Tremblay D.-G. (2018) Fathers on parental leave: an analysis of rights and take-up in 29 countries, *Community, Work & Family*, 21:3, 344-362
- Katz, L., & Meyer, B. (1990). The impact of the potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment. *Journal of Public Economics*, vol. 41(1): 45-72.
- Klaauw, B. v., & van Ours, J. (2013). Carrot and Stick: how re-employment bonuses and benefit sanctions affect exit rates from welfare. *Journal of Applied Econometrics*, vol. 28: 275-296.
- Kok, L. Tempelman, C. & Hop, P. (2009). *De effecten van bovenwettelijke uitkeringen vanuit werkgeversperspectief*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek
- Kok, L., Kroon, L., Lammers, M., Oomkens, R., Geijzen T. & Linssen, M.. (2019). *Jonggehandicapten onder de Participatiewet*. Amsterdam/Zoetermeer: SEO Economisch Onderzoek/Panteia
- Kok, L., Plantenga, J., Schwartz, T. & Ter Weel, B.. (2020). *Naar een stabiel stelsel van kinderopvang*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek
- Kok, Tempelman, Koning, Kroon & Berden (2017). Do Incentives for Municipalities Reduce the Welfare Caseload? Evaluation of a Welfare Reform in the Netherlands, *De Economist*, vol 165, pp. 23-42.
- Koning, J. de, de Hek, P., de Vleeschouwer, E., Fenger, M., & van der Torre, L. (2018). The work first initiative 'WerkLoont': net effects and cost-effectiveness after three years. SEOR Working Paper No. 2018/2

- Kunze, A. (2002). The timing of working career and depreciation of human capital. Discussion paper IZA, 509. Bonn: IZA
- Kunze, A. (2016). Parental leave and maternal labor supply. IZA World of Labor.
- Lammers, M., & Kok, L. (2019). Are active labor market policies (cost-)effective in the long run? Evidence from the Netherlands. *Empirical Economics*, <https://doi.org/10.1007/s00181-019-01812-3>.
- Lammers, M., Bloemen, H., & Hochguertel, S. (2013). Job search requirements for older unemployed: Transitions to employment, early retirement and disability benefits. *European Economic Review*, vol. 58: 31-57.
- Lazear, E. (1990). Job security provisions and employment. *Quarterly Journal of Economics*, 105(3), 699-726.
- Lee, D. (1999). Wage inequality in the United States during the 1980s: Rising Dispersion or falling Minimum Wage? *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114(3): 977-1023.
- Lindbeck, a., & Snower, D. (2001). Insiders versus outsiders. *Journal of Economic Perspectives*, 15(1), 165-188.
- Lubbe, M. & Larsen, V. (2018). Indicatieve MKBA Werkbrigade. Amsterdam: LPBL
- Magnac, T., Pistolesi, N., & Roux, S. (2018). Post-Schooling Human Capital Investment and the Life Cycle of Earnings. *Journal of Political Economy*, 126(3), 1219-1249.
- Mertens, A., Gash, V., & McGinnity, F. (2007). The cost of flexibility at the margin. Comparing the wage penalty for fixed-term contracts in Germany and Spain using quantile regression. *Labour*, 21(4), 637-666.
- Neumark, D., & Wascher, W. (2007). Minimum wages and employment: A review of evidence from the new minimum wage research. NBER Working Paper, 12663.
- Neumark, D., Schweitzer, M., & Wascher, W. (2004). Minimum Wage Effects throughout the Wage Distribution. *The Journal of Human Resources*, vol. 39(2): 425-450.
- OECD. (2019). Input tot the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work. Paris: OECD.
- OESO. (2010). Employment Outlook. Parijs: OECD.
- OESO. (2017). Taxation and Skills. OECD Tax Policy Studies No. 24. Paris: OECD Publishing.
- OESO. (2019). Individual Learning Accounts: Panacea or Pandora's Box? Paris: OECD Publishing.

- Ours, J., & Vodopivec, M. (2006). How Shortening the Potential Duration of Unemployment Benefits Affects the Duration of Unemployment: Evidence from a Natural Experiment. *Journal of Labor Economics*, vol. 24(2): 351-78.
- Owens, M., & Kagel, J. (2010). Minimum wage restrictions and employee effort in incomplete labor markets. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 73(3): 317-26.
- Patnaik, A. (2019). Reserving time for daddy: the consequences of fathers' quotas. *Journal of Labor Economics*, 37(4), 1009-1059.
- Tamm, M. (2019). Fathers' parental leave-taking, childcare involvement and labor market participation. *Labour Economics*, 59, 184-197
- Piek, P., Van Vuuren, T., Fekke Ybema, J., Joling, C., & Huijs, J. (2008). Re-integratie van zieke werknemers: feiten, verklaringen en mogelijkheden. Den Haag: TNO.
- Rayner, E., Shah, S., White, R., Dawes, L., & Tinsley, K. (2000). Evaluating Jobseeker's allowance: a summary of the research findings. TSO: DSS Research Report.
- Roelofs, G., van Vuuren, D. The Decentralization of Social Assistance and the Rise of Disability Insurance Enrolment. *De Economist* 165, 1–21 (2017).
- Rosen, S. (1986). The theory of equalizing differences. In O. Ashenfelter, & R. Layard, *Hanbook of Labor Economics* (pp. 641-692). Amsterdam: North-Holland.
- Schultz, P., Nolan, J., & Cialdine, R. (2007). The constructive, destructive and reconstructive power of social norms. *Psychological Science*, 18(5), 429-434.
- SCP. (2019). Mantelzorgers in het vizier. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SEO. (2016). Modernisering Ziektewet. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- SEOR. (2006). Effectiviteit van sancties bij arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid. Den Haag: SZW.
- Statistisches Bundesamt (2020). Elterngeld - Beendete Leistungsbezüge für Geburtszeiträume - Länder, Geburten, Väterbeteiligung am Elterngeld für im 3. Quartal 2017 geborene Kinder
- SZW. (2014). cao-afspraken in 2014. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW. (2019). Klantenenquête WIA/WGA. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Tatsiramos, K., & Van Ours, J. (2014). Labor market effects of unemployment insurance design. *Journal of Economic Surveys*, vol. 28(2): 284-311.

- Ter Weel, B., Bussink, H., & Tieben, B. (2018). Leerrechten doorgerekend: Scenario's voor investeringen in leven lang ontwikkelen. SEO-rapport nr. 2018-114. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Ter Weel, B., Bussink, H., & van Kesteren, J. (2019). Keuzes in sociale zekerheid, SEO-rapport nr. 2019-109. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- TNO. (2018). Landelijke doorontwikkeling van de UWV Werkverkenner. Amsterdam: UWV.
- Tomini, F., Groot, W., & van den Brink, H. (2016). The Effectiveness of the Voucher Training Programs: A Systematic Review of the Evidence from Evaluations. TIER Working Paper Series, 16/08.
- UWV. (2020). Januarinota 202. Amsterdam: UWV.
- Van der Valk, P. (2016). Cao onder druk? Onderzoek naar ontwikkelingen van collectieve arbeidsverhoudingen in relatie tot de cao. Amsterdam: Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging.
- Vuuren, D. van (2012), De fiscale behandeling van zelfstandigen: een kritische blik, CPB PB 2012/02.
- Weinberg, B. (2004). Experience and Technology Adoption. IZA Discussion Paper No. 1051.

Bijlage A Model

Modelopzet

We gebruiken een dynamisch model van investeringen in menselijk kapitaal uit de wetenschappelijke literatuur dat aanvankelijk is ontwikkeld door Ben-Porath (1967) en recentelijk verder uitgewerkt door Magnac et al. (2018) (zie paragraaf 3). Bij het opstellen van het model gaan we uit van een werkende van 27 jaar met minimaal een startkwalificatie op zak met een bepaalde hoeveelheid menselijk kapitaal (dat bestaat uit het gevolgde aantal jaren initieel onderwijs) die gedurende het werkende leven van $t = 1$ tot $T = 44$ (d.w.z. tot aan het pensioen) kan beslissen hoe de tijd wordt verdeeld tussen productie (w) en scholing (s).⁶⁴ Voor ieder jaar geldt dat $w + s = 1$ met w, s tussen 0 en 1.

De ontwikkeling van het menselijk kapitaal wordt beschreven door:

$$K_{i,t+1} = K_{i,t} e^{(\rho_i s_{i,t} - \lambda_{i,t})} \quad (1)$$

waarbij $K_{i,t}$ de voorraad menselijk kapitaal is, ρ_i het rendement op scholing is, en λ_i de afschrijvingsvoet is. De subscripten i en t geven respectievelijk de verschillende opleidingsniveaus en de tijdsperiode weer. Vergelijking (1) laat zien dat de ontwikkeling van het menselijk kapitaal over de levensloop afhangt van de hoeveelheid tijd die wordt geïnvesteerd in LLO ($s_{i,t}$). Als er niet wordt geïnvesteerd ($s_{i,t} = 0$) dan zal het menselijk kapitaal afnemen over de tijd met $e^{-\lambda_i}$.

LLO-investeringen zorgen ervoor dat het menselijk kapitaal ($K_{i,t}$), de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit en daarmee het inkomen ($y_{i,t}$) op peil blijven. De mate waarin dit het geval is, hangt (gegeven het niveau van de investeringen $s_{i,t}$) af van het rendement op die investeringen (ρ_i) en de afschrijvingsvoet (λ_i).

De loonprofielen over de levensloop worden beschreven door:

$$\ln(y_{i,t}) = \delta_{i,t} + \ln(K_{i,t}) - s_{i,t} \quad (2)$$

waarbij $\delta_{i,t}$ de (log) prijs van het menselijk kapitaal is. Vergelijking (2) laat zien dat LLO-investeringen ($s_{i,t}$) het huidige inkomen verminderen (vanwege productieverlies), maar in de toekomst renderen via de toename in het menselijk kapitaal $\ln(K_{i,t})$. Vergelijking (1) en (2) vormen samen de basis van het model.

⁶⁴ Of jonger dan 27 jaar, mits in het bezit van een startkwalificatie en minimaal twee jaar uitgeschreven uit het reguliere onderwijs.

Nulmeting

Tabel A. 1 Parameters rekenmodel

	Rendement LLO-investeringen (ρ)		Afschrijvingsvoet menselijk kapitaal (δ)		
	(1)	(2)	(1)	(2)	(3)
havo	0,06	0,03	0,02	0,03	0,04
vwo	0,06	0,03	0,02	0,03	0,04
mbo-2	0,06	0,03	0,02	0,03	0,04
mbo-3	0,08	0,04	0,02	0,03	0,04
mbo-4	0,09	0,045	0,02	0,03	0,3
hbo-ad	0,09	0,045	0,02	0,03	0,03
hbo-bachelor	0,11	0,055	0,02	0,03	0,02
wo-bachelor	0,11	0,055	0,02	0,03	0,02
hbo-master	0,12	0,06	0,02	0,03	0,02
wo-master	0,12	0,06	0,02	0,03	0,02

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Tabel A. 2 Ziekteverzuim (in dagen per jaar) naar opleidingsniveau en leeftijd

	27-36 jaar	37-46 jaar	47-56 jaar	57-70 jaar
havo	5,3	6,6	7,9	9,9
vwo	5,3	6,6	7,9	9,9
mbo-2	5,3	6,6	7,9	9,9
mbo-3	5,3	6,6	7,9	9,9
mbo-4	5,3	6,6	7,9	9,9
hbo-ad	4,6	5,7	6,8	8,5
hbo-bachelor	4,6	5,7	6,8	8,5
wo-bachelor	3,7	4,6	5,5	6,9
hbo-master	4,6	5,7	6,8	8,5
wo-master	3,7	4,6	5,5	6,9

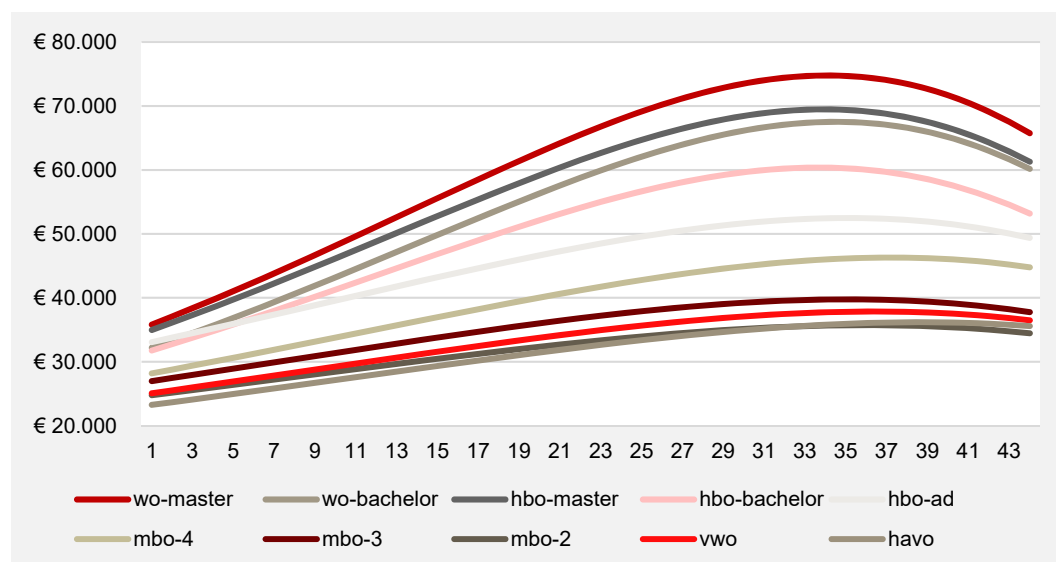
Bron: SEO Economisch Onderzoek (2018) o.b.v. CBS (2017)

Tabel A. 3 Nulmeting gemiddeld bruto jaarinkomen (in euro's) en gemiddelde belastingdruk (%) vergeleken met de huidige situatie in Nederland

	Gemiddeld bruto jaarinkomen (model)	Gemiddeld bruto jaarinkomen (CBS)	Gemiddelde belastingdruk (model)	Gemiddelde belastingdruk (CPB)
havo	31.462	32.489	22,0	15-25
vwo	33.441	34.056	23,5	15-25
mbo 2	32.001	32.489	22,5	15-25
mbo 3	35.468	35.622	24,0	15-25
mbo 4	39.837	40.717	25,7	25-30
hbo-ad	45.875	45.811	28,1	25-30
hbo-bachelor	50.508	50.906	28,6	25-30
hbo-master	57.457	57.400	30,6	>30
wo-bachelor	55.019	56.000	29,1	>30
wo-master	61.062	61.600	30,8	>30

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2018) o.b.v. CBS (2016) en CPB (2016)

Figuur A. 1 Inkomensprofielen naar opleidingsniveau



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2018)

Scenario's

Tabel A. 4 Veronderstelde LLO-investeringen (in dagen per jaar) publieke LLO-budget per scenario en opleidingsniveau

Opleidingsniveau	Beroepsbevolking (22-70 jaar)		Nulmeting (dagen per jaar)	Scenario 1 (dagen per jaar)	Scenario 2 (dagen per jaar)	Scenario 3 (dagen per jaar)	Scenario 4 (dagen per jaar)
	Werkend (× 1.000)	Werkzoekend (× 1.000)					
havo	223,5	17,4	1,4	2,8	8,0	14,5	4,7
vwo	102,2	7,1	2,0	4,0	6,9	11,7	4,4
mbo-2	420,7	33,8	1,2	2,5	7,0	12,8	4,1
mbo-3	567,3	30,2	1,6	3,1	5,8	10,0	3,7
mbo-4	962,5	46,6	2,2	4,5	5,6	9,1	3,9
hbo-ad	129,1	5,3	3,0	6,0	5,4	7,9	4,2
hbo-bachelor	1.084,0	37,9	3,6	6,4	5,0	6,4	4,3
wo-bachelor	98,9	7,2	3,7	6,5	5,1	6,5	4,4
hbo-master	79,3	3,8	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3
wo-master	825,3	24,0	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1
Totaal / gemiddelde	4.492,8	213,3	2,8	4,5	5,8	8,7	4,3

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Tabel A. 5 Veronderstelde LLO-investeringen (in dagen per jaar) private LLO-budget per scenario en opleidingsniveau

Opleidingsniveau	Beroepsbevolking (22-70 jaar)		Nulmeting (dagen per jaar)	Scenario 1 (dagen per jaar)	Scenario 2 (dagen per jaar)	Scenario 3 (dagen per jaar)	Scenario 4 (dagen per jaar)
	Werkend (× 1.000)	Werkzoekend (× 1.000)					
havo	223,5	17,4	1,4	2,8	2,7	4,0	2,1
vwo	102,2	7,1	2,0	4,0	3,4	4,8	2,7
mbo-2	420,7	33,8	1,2	2,5	2,6	3,9	1,9
mbo-3	567,3	30,2	1,6	3,1	3,0	4,5	2,3
mbo-4	962,5	46,6	2,2	4,5	3,9	5,5	3,1
hbo-ad	129,1	5,3	3,0	6,0	4,9	6,8	4,0
hbo-bachelor	1.084,0	37,9	3,6	7,2	5,7	7,8	4,6
wo-bachelor	98,9	7,2	3,7	7,3	6,0	8,3	4,8
hbo-master	79,3	3,8	4,3	8,6	6,7	9,1	5,5
wo-master	825,3	24,0	5,1	10,1	7,6	10,2	6,3
Totaal / gemiddelde	4.492,8	213,3	2,8	5,6	4,6	6,5	3,7

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Tabel A. 6 Veronderstelde LLO-investeringen (in dagen per jaar) publiek-privaat LLO-budget per scenario en opleidingsniveau

Opleidingsniveau	Beroepsbevolking (22-70 jaar)		Nulmeting (dagen per jaar)	Scenario 1 (dagen per jaar)	Scenario 2 (dagen per jaar)	Scenario 3 (dagen per jaar)	Scenario 4 (dagen per jaar)
	Werkend (× 1.000)	Werkzoekend (× 1.000)					
havo	223,5	17,4	1,4	2,8	9,3	17,1	5,3
vwo	102,2	7,1	2,0	4,0	8,3	14,5	5,1
mbo-2	420,7	33,8	1,2	2,5	8,4	15,5	4,8
mbo-3	567,3	30,2	1,6	3,1	7,3	12,9	4,4
mbo-4	962,5	46,6	2,2	4,5	7,3	12,4	4,8
hbo-ad	129,1	5,3	3,0	6,0	7,4	11,7	5,2
hbo-bachelor	1.084,0	37,9	3,6	7,2	7,1	10,6	5,4
wo-bachelor	98,9	7,2	3,7	7,3	7,4	11,1	5,5
hbo-master	79,3	3,8	4,3	8,6	6,7	9,1	5,5
wo-master	825,3	24,0	5,1	10,1	7,6	10,2	6,3
Totaal / gemiddelde	4.492,8	213,3	2,8	7,3	7,6	12,4	5,2

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Bijlage B Beroepsbevolking Nederland

Tabel B.1 Aantal werkenden (w) en werkzoekenden (wz) naar opleidingsniveau en leeftijdscategorie

× 1.000	22 t/m 26 jaar		27 t/m 31 jaar		32 t/m 36 jaar		37 t/m 41 jaar		42 t/m 46 jaar		47 t/m 51 jaar		52 t/m 56 jaar		57 t/m 61 jaar		62 t/m 70 jaar	
	W	WZ	W	WZ	W	WZ	W	WZ	W	WZ	W	WZ	W	WZ	W	WZ	W	WZ
havo	22,0	1,4	23,4	1,8	23,2	1,1	20,7	1,3	25,7	1,9	33,5	2,8	35,9	3,1	28,4	3,2	10,6	0,9
vwo	4,3	0,4	6,5	0,4	8,2	0,3	10,3	0,4	15,1	1,0	18,1	1,0	15,8	1,2	12,7	1,4	11,0	0,9
mbo 2	32,6	3,1	41,3	3,9	37,4	4,8	41,6	2,3	54,2	3,9	59,2	3,2	71,5	5,0	54,1	3,8	28,9	3,8
mbo 3	54,6	3,0	71,5	3,1	73,0	3,9	55,4	2,6	69,9	3,2	80,1	3,0	73,0	2,9	53,6	4,5	36,2	4,0
mbo 4	88,2	6,2	105,1	3,8	99,6	3,8	115,8	3,8	142,6	6,4	160,2	5,9	129,5	7,0	84,1	6,0	37,3	3,8
hbo-ad	4,2	0,1	9,6	0,2	13,9	0,4	15,1	0,4	20,0	0,7	21,9	0,9	20,9	0,8	16,1	1,0	7,4	0,8
hbo-bachelor	97,3	2,1	169,5	3,7	146,7	4,3	140,1	3,8	132,7	4,1	133,0	4,6	118,0	4,2	95,6	5,8	51,1	5,2
hbo-master	2,3	0,3	7,8	1,6	8,2	1,4	9,8	0,9	10,9	1,0	13,7	0,6	12,7	0,5	9,0	0,3	4,7	0,4
wo-bachelor	9,1	0,5	14,2	0,3	18,1	0,3	15,8	0,4	11,4	0,3	11,8	0,5	9,1	0,6	5,8	0,6	3,6	0,4
wo-master	51,5	3,3	132,9	2,2	120,3	3,0	105,4	2,5	111,0	2,5	108,8	2,6	93,4	2,7	66,1	2,7	35,9	2,5
Totaal	366	20	658	29	636	32	621	24	722	36	797	36	752	40	580	46	326	32

Noot: De aantallen werkenden (w) zijn berekend als 1 × voltijd- en 0,5 × deeltijdwerkers. De aantallen werkzoekenden (wz) zijn gebaseerd op minder gedetailleerde groepen en vervolgens uitgesplitst naar de 10 opleidingsniveaus.

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2018) o.b.v. CBS-microdata (2016)

Bijlage C Gevoeligheidsanalyse

Tabel C.1 Resultaten doorrekening publiek LLO-budget (in mln. euro's) met lagere substitutie (5 tot 25 procent)

	Rende- ment	Belas- tingin- kom- sten ^a	Bespa- ringen ^b	Kosten budget	Saldo ^c	Δ Bruto jaarinko- men (%)	Δ Ongelijkheid (%) ^d	
								Beroeps- bevol- king Doel- groep
Verdubbeling huidige LLO-investeringen	100	549	220	499	270	0,7	-0,1	-0,3
	50	343	195	499	39	0,5	0,1	0,0
50% opname van LLO-budget	100	587	317	834	69	0,7	-0,7	-1,1
	50	341	281	834	-212	0,5	-0,6	-0,9
100% opname van LLO-budget	100	996	623	1.667	-48	1,5	-1,0	-1,5
	50	680	552	1.667	-435	1,1	-1,0	-1,5
25% opname van LLO-budget	100	353	163	417	99	0,3	-0,6	-0,9
	50	179	145	417	-92	0,2	-0,5	-0,6

a Betreft de jaarlijkse extra belastinginkomsten in het kader van de inkomstenbelasting als gevolg van toegenomen inkomens en arbeidsparticipatie.

b Betreft de totale jaarlijkse besparingen op werkloosheidsuitkeringen en ziekteverzuimkosten.

c Betreft het jaarlijkse kosten-batensaldo voor de overheid: de som van belastinginkomsten en besparingen minus de kosten van het publieke LLO-budget.

d Verschil toename bruto jaarinkomen voor werkenden met een opleidingsniveau dat lager of gelijk is aan mbo-4 t.o.v. werkenden met een opleidingsniveau dat hoger is dan mbo-4.

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Tabel C.2 Resultaten doorrekening publiek LLO-budget (in mln. euro's) met hogere substitutie (15 tot 75 procent)

	Rende- ment	Belas- tingin- kom- sten ^a	Bespa- ringen ^b	Kosten budget	Saldo ^c	Δ Bruto jaarinko- men (%)	Δ Ongelijkheid (%) ^d	
								Beroeps- bevol- king Doel- groep
Verdubbeling huidige LLO-investeringen	100	274	220	499	-4	0,2	-0,4	-0,6
	50	145	195	499	-158	0,1	-0,3	-0,4
50% opname van LLO-budget	100	384	317	834	-134	0,4	-0,9	-1,2
	50	246	281	834	-306	0,3	-0,7	-0,9
100% opname van LLO-budget	100	602	623	1.667	-442	0,8	-1,6	-2,2
	50	485	552	1.667	-630	0,7	-1,4	-1,8
25% opname van LLO-budget	100	244	163	417	-10	0,2	-0,4	-0,6
	50	130	145	417	-141	0,1	-0,3	-0,4

a Betreft de jaarlijkse extra belastinginkomsten in het kader van de inkomstenbelasting als gevolg van toegenomen inkomens en arbeidsparticipatie.

b Betreft de totale jaarlijkse besparingen op werkloosheidsuitkeringen en ziekteverzuimkosten.

c Betreft het jaarlijkse kosten-batensaldo voor de overheid: de som van belastinginkomsten en besparingen minus de kosten van het publieke LLO-budget.

d Verschil toename bruto jaarinkomen voor werkenden met een opleidingsniveau dat lager of gelijk is aan mbo-4 t.o.v. werkenden met een opleidingsniveau dat hoger is dan mbo-4.

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Tabel C.3 Resultaten doorrekening publiek LLO-budget (in mln. euro's) met gelijke substitutie (33 procent)

	Rende- ment	Belas- tingin- kom- sten ^a	Bespa- ringen ^b	Kosten budget	Saldo ^c	Δ Bruto jaarinko- men (%)	Δ Ongelijkheid (%) ^d	
							Beroeps- bevol- king	Doel- groep
Verdubbeling huidige LLO-investeringen	100	434	220	499	155	0,5	0,0	-0,2
	50	272	195	499	-32	0,4	0,1	0,0
50% opname van LLO-budget	100	429	317	834	-88	0,5	-0,8	-1,1
	50	264	281	834	-289	0,4	-0,7	-0,9
100% opname van LLO-budget	100	890	623	1.667	-154	1,3	-1,0	-1,5
	50	618	552	1.667	-497	1,0	-1,0	-1,4
25% opname van LLO-budget	100	251	163	417	-3	0,2	-0,4	-0,6
	50	131	145	417	-140	0,1	-0,3	-0,4

a Betreft de jaarlijkse extra belastinginkomsten in het kader van de inkomstenbelasting als gevolg van toegenomen inkomens en arbeidsparticipatie.

b Betreft de totale jaarlijkse besparingen op werkloosheidsuitkeringen en ziekteverzuimkosten.

c Betreft het jaarlijkse kosten-batensaldo voor de overheid: de som van belastinginkomsten en besparingen minus de kosten van het publieke LLO-budget.

d Verschil toename bruto jaarinkomen voor werkenden met een opleidingsniveau dat lager of gelijk is aan mbo-4 t.o.v. werkenden met een opleidingsniveau dat hoger is dan mbo-4.

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Bijlage D Uitbreiding doelgroep

Tabel D.1 Omvang LLO-budget per persoon naar opleidingsniveau

	Kosten overheid ^a	Publiek budget		Privaat budget		Publiek-privaat budget	
		euro's ^b	modules ^c	euro's ^d	modules ^c	euro's ^d	modules ^c
po	59.200	78.238	261	4.403	15	82.642	276
vmbo	94.184	43.254	144	5.506	18	48.760	162
mbo-1	102.584	34.854	116	6.449	21	41.304	137
wo-master	137.438	0	0	13.434	45	13.434	45

- a Dit zijn de totale kosten van een afgeronde opleiding voor de overheid op basis van nominale studieduren, via de kortste leerweg.
- b De omvang van het publieke budget in euro's is bepaald door de kosten van een wo-masteropleiding te verminderen met de kosten van de desbetreffende opleiding.
- c De omvang in modules is op basis van een gemiddelde kostprijs van € 7,50 per uur uitgaande van modules van 40 uur (een voltijds werkweek).
- d De omvang van het private budget in euro's is bepaald door 0,5 procent van het gemiddelde loon van het desbetreffende opleidingsniveau te nemen.
- Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Tabel D.2 Resultaten doorrekening publiek LLO-budget (in mln. euro's) voor werkenden en werkzoekenden zonder startkwalificatie (po/vmbo/mbo-1)

	Rende- ment	Belas- tingin- kom- sten ^a	Bespa- ringen ^b	Kosten budget	Saldo ^c	Δ Bruto jaarinko- men (%)	Δ Ongelijkheid (%) ^d	
							Beroeps- bevol- king	Doel- groep
Verdubbeling huidige LLO-investeringen	100	30	8	39	0	0,4	-0,1	-0,1
	50	17	17	39	-4	0,2	-0,1	-0,1
50% opname van LLO-budget	100	103	145	712	-464	2,0	-0,5	-0,5
	50	87	129	712	-496	1,8	-0,4	-0,4
100% opname van LLO-budget	100	176	281	1.424	-968	3,8	-0,9	-0,9
	50	160	249	1.424	-1.016	3,4	-0,8	-0,8
25% opname van LLO-budget	100	64	78	356	-214	1,2	-0,3	-0,3
	50	48	70	356	-238	1,0	-0,2	-0,2

- a Betreft de jaarlijkse extra belastinginkomsten in het kader van de inkomstenbelasting als gevolg van toegenomen inkomens en arbeidsparticipatie.
- b Betreft de totale jaarlijkse besparingen op werkloosheidsuitkeringen en ziekteverzuimkosten.
- c Betreft het jaarlijkse kosten-batensaldo voor de overheid: de som van belastinginkomsten en besparingen minus de kosten van het publieke LLO-budget.
- d Verschil toename bruto jaarinkomen voor werkenden met een opleidingsniveau dat lager of gelijk is aan mbo-4 t.o.v. werkenden met een opleidingsniveau dat hoger is dan mbo-4.
- Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Tabel D.3 Resultaten doorrekening privaat LLO-budget (in mln. euro's) voor werkenden en werkzoekenden zonder startkwalificatie (po/vmbo/mbo-1)

	Rendement	Belastinginkomsten ^a	Besparingen ^b	Kosten budget	Saldo ^c	Δ Bruto jaarinkomen (%)	Δ Ongelijkheid (%) ^d	
								Beroepsbevolking Doelgroep
Verdubbeling huidige LLO-investeringen	100	-24	18	0	-6	-0,1	0,0	0,0
	50	-37	17	0	-20	-0,3	0,1	0,1
50% opname van LLO-budget	100	-15	145	0	131	0,9	-0,2	-0,2
	50	-30	129	0	99	0,6	-0,2	-0,2
100% opname van LLO-budget	100	-6	281	0	275	2,0	-0,5	-0,5
	50	-21	249	0	227	1,6	-0,4	-0,4
25% opname van LLO-budget	100	-19	78	0	59	0,4	-0,1	-0,1
	50	-35	70	0	35	0,1	0,0	0,0

a Betreft de jaarlijkse extra belastinginkomsten in het kader van de inkomstenbelasting als gevolg van toegenomen inkomens en arbeidsparticipatie.

b Betreft de totale jaarlijkse besparingen op werkloosheidsuitkeringen en ziekteverzuimkosten.

c Betreft het jaarlijkse kosten-batensaldo voor de overheid: de som van belastinginkomsten en besparingen minus de kosten van het publieke LLO-budget.

d Verschil toename bruto jaarinkomen voor werkenden met een opleidingsniveau dat lager of gelijk is aan mbo-4 t.o.v. werkenden met een opleidingsniveau dat hoger is dan mbo-4.

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Tabel D.4 Reservering loonruimte privaat LLO-budget (in mln. euro's)

	Rendement	Δ Productiviteit / Bruto jaarinkomen (%)	Reservering budget	Kosten opgenomen budget	Kosten niet opgenomen budget
Verdubbeling huidige LLO-investeringen	100	0,0	137	39	98
	50	0,0	137	39	98
50% opname van LLO-budget	100	0,1	137	68	68
	50	0,1	137	68	68
100% opname van LLO-budget	100	0,2	137	137	0
	50	0,2	137	137	0
25% opname van LLO-budget	100	0,0	137	34	103
	50	0,0	137	34	103

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Tabel D.5 Resultaten doorrekening publiek-privaat LLO-budget (in mln. euro's) voor werkenden en werkzoekenden zonder startkwalificatie (po/vmbo/mbo-1)

	Rende- ment	Belas- tingin- kom- sten ^a	Bespa- ringen ^b	Kosten budget	Saldo ^c	Δ Bruto jaarinko- men (%)	Δ Ongelijkheid (%) ^d	
								Beroeps- bevol- king Doel- groep
Verdubbeling huidige LLO-investeringen	100	-24	17	20	-26	-0,1	0,0	0,0
	50	-37	16	20	-40	-0,3	0,1	0,1
50% opname van LLO-budget	100	55	145	712	-512	1,6	-0,4	-0,4
	50	40	129	712	-543	1,3	-0,3	-0,3
100% opname van LLO-budget	100	135	281	1.424	-1.009	3,4	-0,8	-0,8
	50	119	249	1.424	-1.057	3,0	-0,7	-0,7
25% opname van LLO-budget	100	18	78	356	-260	0,7	-0,2	-0,2
	50	3	70	356	-283	0,5	-0,1	-0,1

a Betreft de jaarlijkse extra belastinginkomsten in het kader van de inkomstenbelasting als gevolg van toe- genomen inkomens en arbeidsparticipatie.

b Betreft de totale jaarlijkse besparingen op werkloosheidsuitkeringen en ziekteverzuimkosten.

c Betreft het jaarlijkse kosten-batensaldo voor de overheid: de som van belastinginkomsten en besparingen minus de kosten van het publieke LLO-budget.

d Verschil toename bruto jaarinkomen voor werkenden met een opleidingsniveau dat lager of gelijk is aan mbo-4 t.o.v. werkenden met een opleidingsniveau dat hoger is dan mbo-4.

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Tabel D.6 Reservering loonruimte privaat LLO-budget (in mln. euro's)

	Rendement	Δ Productiviteit / Bruto jaarin- komen (%)	Reservering budget	Kosten opge- nomen budget	Kosten niet op- genomen budget
Verdubbeling huidige LLO-investeringen	100	0,0	137	19	118
	50	0,0	137	19	118
50% opname van LLO-budget	100	0,2	137	68	69
	50	0,2	137	68	69
100% opname van LLO-budget	100	0,4	137	137	0
	50	0,3	137	137	0
25% opname van LLO-budget	100	0,1	137	34	103
	50	0,1	137	34	103

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Tabel D.7 Omvang LLO-budget per persoon naar opleidingsniveau

	Kosten overheid ^a	Publiek budget		Privaat budget		Publiek-privaat budget	
		euro's ^b	modules ^c	euro's ^d	modules ^c	euro's ^d	modules ^c
po	59.200	7.500	25	4.403	15	11.903	40
vmbo	94.184	7.500	25	5.506	18	13.006	43
mbo-1	102.584	7.500	25	6.449	21	13.949	46
wo-master	137.438	0	0	13.434	45	13.434	45

- a Dit zijn de totale kosten van een afgeronde opleiding voor de overheid op basis van nominale studieduren, via de kortste leerweg.
- b De omvang van het publieke budget in euro's is bepaald door de kosten van een wo-masteropleiding te verminderen met de kosten van de desbetreffende opleiding.
- c De omvang in modules is op basis van een gemiddelde kostprijs van € 7,50 per uur uitgaande van modules van 40 uur (een voltijds werkweek).
- d De omvang van het private budget in euro's is bepaald door 0,5 procent van het gemiddelde loon van het desbetreffende opleidingsniveau te nemen.
- Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Tabel D.8 Resultaten doorrekening publieke LLO-budget (in mln. euro's) voor werkenden en werkzoekenden zonder startkwalificatie (po/vmbo/mbo-1)

	Rende- ment	Belas- tingin- kom- sten ^a	Bespa- ringen ^b	Kosten budget	Saldo ^c	Δ Bruto jaarinko- men (%)	Δ Ongelijkheid (%) ^d	
								Beroeps- bevol- king Doel- groep
Verdubbeling huidige LLO-investeringen	100	31	46	39	38	0,7	-0,2	-0,2
	50	18	51	39	30	0,6	-0,1	-0,1
50% opname van LLO-budget	100	43	145	99	89	1,4	-0,3	-0,3
	50	27	129	99	58	1,2	-0,3	-0,3
100% opname van LLO-budget	100	55	281	198	138	2,6	-0,6	-0,6
	50	39	249	198	90	2,2	-0,5	-0,5
25% opname van LLO-budget	100	37	78	49	65	0,9	-0,2	-0,2
	50	21	70	49	41	0,7	-0,2	-0,2

- a Betreft de jaarlijkse extra belastinginkomsten in het kader van de inkomstenbelasting als gevolg van toegenomen inkomens en arbeidsparticipatie.
- b Betreft de totale jaarlijkse besparingen op werkloosheidsuitkeringen en ziekteverzuimkosten.
- c Betreft het jaarlijkse kosten-batensaldo voor de overheid: de som van belastinginkomsten en besparingen minus de kosten van het publieke LLO-budget.
- d Verschil toename bruto jaarinkomen voor werkenden met een opleidingsniveau dat lager of gelijk is aan mbo-4 t.o.v. werkenden met een opleidingsniveau dat hoger is dan mbo-4.
- Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Tabel D.9 Resultaten doorrekening publiek-privaat LLO-budget (in mln. euro's) voor werkenden en werkzoekenden zonder startkwalificatie (po/vmbo/mbo-1)

	Rende- ment	Belas- tingin- kom- sten ^a	Bespa- ringen ^b	Kosten budget	Saldo ^c	Δ Bruto jaarinko- men (%)	Δ Ongelijkheid (%) ^d	
								Beroeps- bevol- king Doel- groep
Verdubbeling huidige LLO-investeringen	100	-23	40	20	-5	0,0	0,0	0,0
	50	-36	37	20	-21	-0,1	0,0	0,0
50% opname van LLO-budget	100	-5	145	99	41	1,0	-0,2	-0,2
	50	-21	129	99	10	0,7	-0,2	-0,2
100% opname van LLO-budget	100	14	281	198	96	2,2	-0,5	-0,5
	50	-2	249	198	49	1,8	-0,4	-0,4
25% opname van LLO-budget	100	-14	78	49	14	0,4	-0,1	-0,1
	50	-30	70	49	-9	0,2	0,0	0,0

a Betreft de jaarlijkse extra belastinginkomsten in het kader van de inkomstenbelasting als gevolg van toe- genomen inkomens en arbeidsparticipatie.

b Betreft de totale jaarlijkse besparingen op werkloosheidsuitkeringen en ziekteverzuimkosten.

c Betreft het jaarlijkse kosten-batensaldo voor de overheid: de som van belastinginkomsten en besparingen minus de kosten van het publieke LLO-budget.

d Verschil toename bruto jaarinkomen voor werkenden met een opleidingsniveau dat lager of gelijk is aan mbo-4 t.o.v. werkenden met een opleidingsniveau dat hoger is dan mbo-4.

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Tabel D.10 Reservering loonruimte privaat LLO-budget (in mln. euro's)

	Rendement	Δ Productiviteit / Bruto jaarin- komen (%)	Reservering budget	Kosten opge- nomen budget	Kosten niet op- genomen budget
Verdubbeling huidige LLO-investeringen	100	0,0	137	19	118
	50	-0,1	137	19	118
50% opname van LLO-budget	100	1,0	137	68	69
	50	0,7	137	68	69
100% opname van LLO-budget	100	2,2	137	137	0
	50	1,8	137	137	0
25% opname van LLO-budget	100	0,4	137	34	103
	50	0,2	137	34	103

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Bijlage E Minimumvoorwaarden zelfstandig ondernemerschap aan de onderkant van de arbeidsmarkt

De minimumvoorwaarde voor zelfstandig ondernemerschap kan gevolgen hebben voor de werkgelegenheid (extensieve marge). Aan de onderkant van de arbeidsmarkt dient het tarief van de ondernemer in ieder geval hoger te liggen dan het wettelijk minimumloon van werknemers. Hierdoor is de minimumvoorwaarde vergelijkbaar met een minimumtarief voor zelfstandigen, hoger dan het wettelijk minimumloon. Volgens de economische theorie is het werkgelegenheidseffect van het introduceren van minimumvoorwaarden voornamelijk afhankelijk van de volgende twee factoren: (i) of er sprake is van een competitieve arbeidsmarkt en (ii) of de voorwaarden tot een beperkte of substantiële verhoging van de uurtarieven van zelfstandigen leiden.⁶⁵ Als de arbeidsmarkt competitief is of de minimumvoorwaarde een substantiële verhoging van de uurtarieven betekent, dan neemt de werkgelegenheid waarschijnlijk af. Als de arbeidsmarkt niet-competitief is of de minimumvoorwaarde tot een beperkte verhoging van de uurtarieven leidt, dan heeft het waarschijnlijk geen grote nadelige gevolgen voor de werkgelegenheid. In de praktijk zal de effectiviteit van deze maatregel echter ook sterk afhangen van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

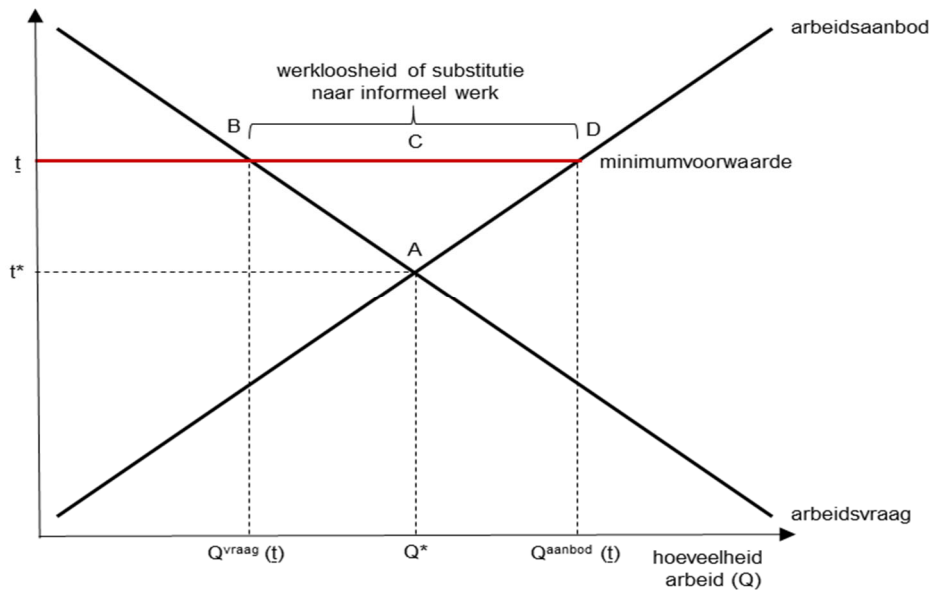
In een competitieve arbeidsmarkt leidt een minimumvoorwaarde tot minder werkgelegenheid, zoals geïllustreerd in Figuur E. 1. Het uitsluiten van de laagste tarieven (onder het wml) maakt het voor opdrachtgevers onaantrekkelijk om laagproductieve zelfstandigen in te huren of in dienst te nemen als werknemer. Dit geldt voor zelfstandigen waarvan de productiviteit onder het minimumloon plus indirecte personeelskosten (bijv. loondoorbetaling bij ziekte, ontslag etc.) ligt. Hierdoor neemt de arbeidsvraag af van Q^* naar Q^{vraag} (vraageffect)⁶⁶ en wordt een deel van de laagproductieve zelfstandigen werkloos (segment BC). Bovendien kan een minimumvoorwaarde het arbeidsaanbod van laagproductieve zelfstandigen stimuleren, waardoor het arbeidsaanbod toeneemt van Q^* naar Q^{aanbod} (aanbodeffect). Hierdoor neemt de werkloosheid onder zelfstandigen verder toe (segment CD).

Daarnaast leidt een minimumvoorwaarde voor zelfstandigen mogelijk tot substitutie van zelfstandigen naar de informele sector, zoals geïllustreerd in Figuur E. 2 **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden..** In plaats van werkloos te worden, zal een deel van de zelfstandigen zich voortaan informeel aanbieden voor werk. Hierdoor verschuift een deel van het arbeidsaanbod van zelfstandigen naar de informele sector, wat leidt tot een neerwaartse druk op de tarieven in de informele sector; t^1 is lager dan t^0 . Als gevolg ontstaat er een tariefverschil tussen zelfstandigen werkzaam in de formele en informele sector, waarbij de ene groep een hoger uurtarief heeft en de andere groep een lager uurtarief dan in de uitgangssituatie heeft.

⁶⁵ Zie Hoofdstuk 2 in Boeri & Van Ours (2013) voor een overzicht van de economische theorie van het minimumloon voor werknemers. Zie de meta-analyses van Card & Krueger (1995) en Neumark & Wascher (2007) voor de empirische literatuur.

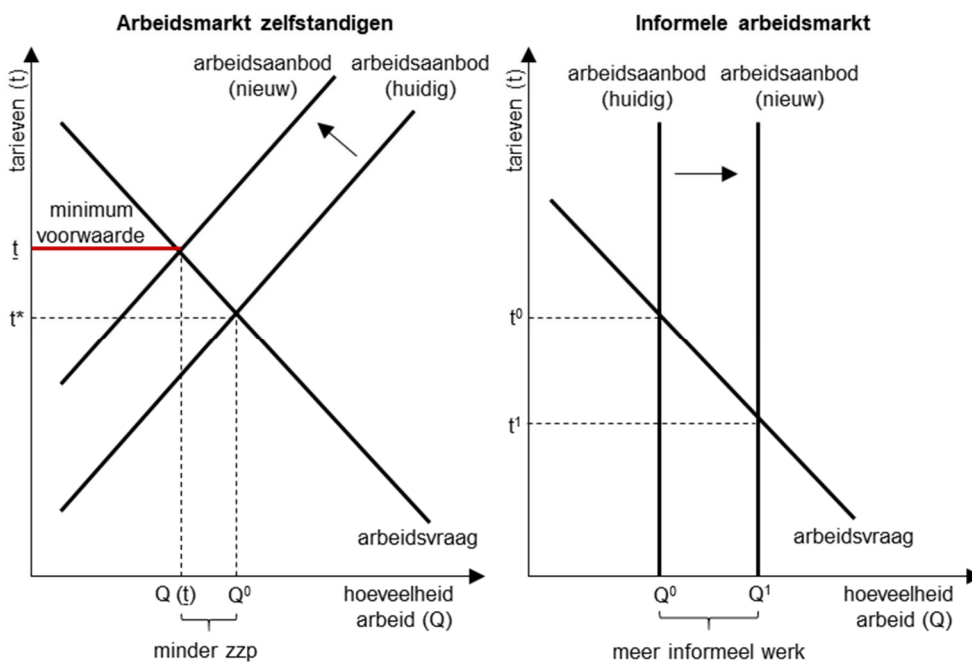
⁶⁶ Het minimumloon voor werknemers is mogelijk zelfs een van de oorzaken dat deze groep laagproductieven momenteel als zelfstandige en niet als werknemer werkt. Door het introduceren van een zelfstandigenbonus boven het wml wordt deze groep ook als zelfstandige onaantrekkelijk voor opdrachtgevers.

Figuur E. 1 De minimumvoorwaarde in een competitieve arbeidsmarkt



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019)

Figuur E. 2 Substitutie van zelfstandigen naar informeel werk



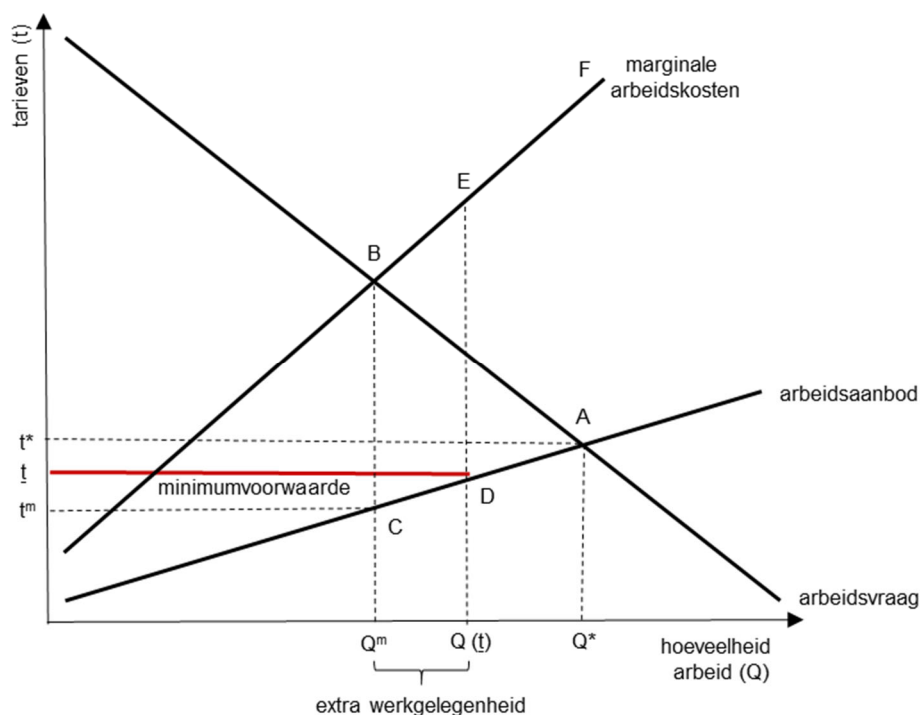
Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Tot slot kan de minimumvoorwaarde productiviteitsverhogend werken. Wanneer laagproductieven – bijvoorbeeld via scholing – hun productiviteit weten te verhogen tot op het minimumloon, dan kunnen zij toch een plek op de arbeidsmarkt veroveren. Zelfstandigen hebben daarom een prikkel

om hun productiviteit te verhogen tot op het minimumloon om te kunnen participeren op de arbeidsmarkt.

In het geval van een niet-competitieve arbeidsmarkt kan een (lage) minimumvoorwaarde de werkgelegenheid in theorie verhogen, zoals geïllustreerd in Figuur E. 3. Als opdrachtgevers eenzijdig de tarieven kunnen bepalen, bijvoorbeeld door monopsoniemacht in de tariefvorming, dan kan dit leiden tot lagere tarieven en minder werkgelegenheid dan in een competitieve arbeidsmarkt; t^m is lager dan t^* en Q^m is lager dan Q^* . Het introduceren van een minimumvoorwaarde verhoogt in dat geval niet alleen de door de monopsonist laag gehouden tarieven, maar ook de werkgelegenheid omdat het arbeidsaanbod toeneemt; $\underline{t}$ is hoger dan t^m en $Q(\underline{t})$ is hoger dan Q^m .

Figuur E. 3 De minimumvoorwaarde in een niet-competitieve arbeidsmarkt

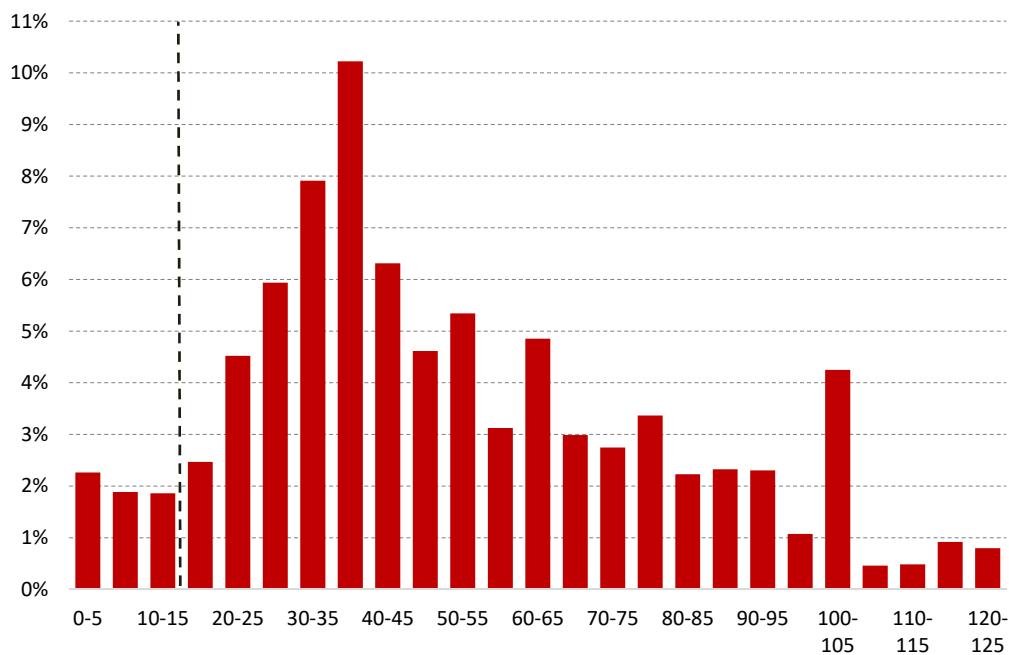


Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Uit de bestudering van Nederlands onderzoek naar tarieven van zelfstandigen kunnen de volgende lessen getrokken worden. Enerzijds is de onderkant van de arbeidsmarkt voor zelfstandigen waarschijnlijk niet volledig competitief. Bij een beperkt aantal opdrachtgevers en veel (ongeorganiseerde) opdrachtnemers ontstaat monopsoniemacht voor opdrachtgevers in de tariefvorming. Zo blijkt uit onderzoek van Panteia dat bij een uurtarief van minder dan € 20 het tarief in belangrijke mate door de opdrachtgever wordt bepaald (Bouma & Frouws, 2011). Hierdoor heeft de minimumvoorwaarde voor deze groep mogelijk een positief werkgelegenheidseffect. Als dit tarief echter te laag is vanwege internationale concurrentiedruk op de afzetmarkt, dan is ook in een niet-competitieve arbeidsmarkt sprake van een negatief werkgelegenheidseffect (CPB, 2015). Anderzijds betekent de minimumvoorwaarde voor een deel van de zelfstandigen een substantiële verhoging van hun uurtarief. Uit onderzoek van SEO naar de karakteristieken en tarieven van zzp'ers

blijkt dat het aandeel zelfstandigen met een uurtarief lager dan het wml inclusief indirecte personeelskosten ongeveer 6 procent (cumulatief) is (Heyma et al., 2018), zoals weergegeven in Figuur E. 4. Voor 4 procent (cumulatief) van de zelfstandigen ligt hun uurtarief zelfs onder de € 10. Voor deze groep heeft de minimumvoorwaarde mogelijk een negatief werkgelegenheidseffect door een toename in werkloosheid of substitutie naar de informele sector. Het vaststellen van de arbeidsmarkteffecten van een minimumvoorwaarde is uiteindelijk een empirische vraag die nader onderzoek behoeft.

Figuur E. 4 Verdeling uurtarieven inclusief kosten (in euro's) voor zelfstandigen met zakelijke opdrachtgevers



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2018)