

# *Tijdschrift voor* **Openbare Financiën**

**Editie jaargang 41, 2009, nr. 1**

**ISSN 1875-8401**

## Inhoudsopgave

1 Van de redactie <i>L. Hoffman</i>	1
2 De historie van het Fonds Economische Structuurversterking <i>A.P. Ros</i>	2
3 Afscheid van FES? <i>K. Koedijk</i>	15
4 Publieke investeringen verdienen bescherming en kritische beoordeling <i>P.J.C.M. van den Berg</i>	23
5 Het perspectief van de Commissie-Bakker op doorgroei van arbeidsparticipatie <i>F.A.G. den Butter</i>	29
6 Het belang van scholing <i>K.P. Goudswaard en C.L.J. Caminada</i>	45
7 Afscheid van de BPM? <i>P.J. Besseling en R.A.J. Lebouille</i>	72

## Colofon

Het Tijdschrift voor Openbare Financiën streeft ernaar het inzicht in de financiële, bestuurlijke en sociaal-economische aspecten van het overheidsbeleid te vergroten en de belangstelling daarvoor te stimuleren. Het TvOF verschijnt een aantal maal per jaar en wordt uitgegeven door de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën. De stichting is een non-profit instelling die grotendeels afhankelijk is van donaties en sponsorbijdragen. Het bestuur hoopt dan ook dat zoveel mogelijk belangstellenden willen toetreden tot de kring van donateurs of van vrienden van de stichting. Van donateurs en vrienden wordt een jaarlijkse bijdrage verwacht van respectievelijk € 35,- en € 75,-.

### *Onderwerpen*

De doelstelling van het TvOF is ruim: het gaat om de (financieel-) economische aspecten van het overheidsbeleid; de wijze waarop dat gebeurt ligt niet op voorhand vast. De doelgroep is die van *geïnteresseerden* in dit vakgebied, kennelijk bedoeld als de groep van wetenschappers, beleidsambtenaren en overige geïnteresseerden. Zonder uitpuittend te willen zijn mag het in het TvOF gaan over de uitgaven, ontvangsten, saldi, schulden en bezittingen van de overheid, over elke vorm van beleid die financieel-economische consequenties heeft, over de organisatie en de besturing van de overheid, en over alle vormen van overheid (Rijk, lagere overheden, ZBO's en dergelijke, EU en andere supranationale organisaties).

### *Redactieadres*

[redactieTvOF@wimdreesstichting.nl](mailto:redactieTvOF@wimdreesstichting.nl)  
Wim Drees Stichting voor Openbare  
Financiën  
Postbus 95328  
2509 CH 's Gravenhage  
Telefoonnummer 070 – 3427359  
/ faxnummer 3427925

### *Redactie*

drs. P.J.C.M. van den Berg, Peter  
prof. dr. F.A.G. den Butter, Frank  
prof. dr. C.L.J. Caminada, Koen  
drs. R. Goudriaan, René  
prof. dr. K.P. Goudswaard, Kees  
prof. dr. C.A. de Kam, Flip  
drs. H.M. van de Kar, Hans  
prof. dr. J.G. A. van Mierlo, Hans  
prof. dr. N.P. Mol, Nico  
prof. dr. C.W.A.M. van Paridon, Kees  
drs. A.P. Ros, Arie  
prof. dr. C.G.M. Sterks, Cees

### *Eindredactie*

drs. L. Hoffman, Leen

### *Abonnement*

Gratis. De bevordering van kennis op het terrein van de openbare financiën vindt zijn weerslag in de laagdrempelige toegang tot artikelen via de [www.tvof.nl](http://www.tvof.nl)

### *Uitgever*

Wim Drees Stichting voor Openbare  
Financiën  
Postbus 95328  
2509 CH 's Gravenhage  
Website: [www.wimdreesstichting.nl](http://www.wimdreesstichting.nl)

**ISSN 1875-8401**

## Van de redactie

Op donderdag 26 juni 2008 organiseerde de Wim Drees Stichting een seminar met als thema: *Het Fonds Economische Structuurversterking (FES): waartoe, waarheen?* De volgende vragen stonden daarin centraal: 1. Is het FES een aberratie in de Nederlandse begrotingssystematiek? 2. Verzwakt het de begrotingsdiscipline? 3. Doorbreekt het de integrale afweging van collectieve uitgaven? 4. Of vormt het een essentiële beschermingsmuur die collectieve investeringen sauveert? In deze aflevering van *TvOF* staan de inleidingen. Ros geeft een korte geschiedenis van het FES. Hij beschrijft hoe achtereenvolgende kabinetten in strijd met de bedoelingen van het FES en de Comptabiliteitswet de regels hebben aangepast en sluit af met enkele alternatieven voor het FES. Koedijk kiest voor één alternatief. Hij wil afscheid nemen van het FES door het om te bouwen tot een financieel beleggingsfonds, dat toekomstige generaties kan dienen. Tot slot geeft Van den Berg, één van de beheerders van het FES, een reactie op de inleidingen.

Vervolgens bevat deze aflevering van *TvOF* nog drie artikelen.

In het eerste artikel vergelijkt Den Butter de aanbevelingen van het rapport van de Commissie Arbeidsparticipatie (de Commissie-Bakker) *Naar een toekomst die werkt*, met het advies van de WRR, *Doorgroei van arbeidsparticipatie*. De auteur was als WRR-lid voorzitter van de werkgroep die het advies voorbereidde. Een belangrijk aspect in beide rapporten is dat ouderen aan het werk blijven en gedeeltelijk na hun 65ste blijven doorwerken.

Goudswaard en Caminada behandelen het belang van scholing voor de arbeidsparticipatie, één van de aanbevelingen van de Commissie Arbeidsparticipatie. Is scholing voldoende effectief om overheidsingrijpen te rechtvaardigen? Deze vraag is niet ondubbelzinnig te beantwoorden. De auteurs concluderen dat scholing wel effectief kan zijn voor kwetsbare groepen. Maar, de scholing blijft achter bij de beleidsambities van de overheid en de bestaande scholingsinstrumenten zijn onvoldoende effectief.

Tot slot behandelen Besseling en Lebouille de consequenties van het omzetten van de Belasting op Personenauto's en Motorrijwielen (BPM) in een verhoogd tarief voor de voorgenomen kilometerheffing voor de overheidsfinanciën en de automarkt. Zij behandelen drie varianten: 1. alleen nieuwe auto's vallen onder het nieuwe belastingregime; 2. het nieuwe kilometertarief is ook van toepassing op alle bestaande auto's. 3. de variant waarvoor het kabinet heeft gekozen: alle auto's vallen onder het nieuwe belastingregime, maar de omzetting van de BPM wordt in enkele jaarlijkse stappen doorgevoerd.

Leen Hoffman, eindredacteur

## De historie van het Fonds Economische Structuurversterking

A.P. Ros\*

*“Uitgaven kunnen onderscheiden worden in schadelijke uitgaven, nutteloze uitgaven en uitgaven met een zeker nut.” (Drees, 1985, p. 51)*

*“De meeste fondsen zijn geschapen op zwakke gronden.” (Drees, 1985, p. 141)*

### Samenvatting

In 1993 werd het Fonds Economische Structuurversterking (FES) ingesteld. Dit fonds heeft de bedoeling om bepaalde opbrengsten uit aardgaswinning en uit de verkoop van staatsdeelnemingen af te zonderen ten behoeve van investeringen. Dit moeten extra investeringen van nationale betekenis zijn, die leiden tot versterking van de economische structuur. Tot en met 2007 heeft het fonds voor een kleine 22 mld euro aan investeringen gefinancierd, terwijl er op dit moment nog voor bijna 5 mld euro aan reserve in het fonds aanwezig is.

De regels van het fonds zijn in de loop van de tijd regelmatig aangepast. Bovendien werd op gezette tijden in strijd met de regels van het FES of van de Comptabiliteitswet gehandeld. De vraag of het FES succesvol is geweest in het realiseren en beschermen van nuttige investeringen kan niet zonder meer bevestigend worden beantwoord. Er worden enkele alternatieven voor de constructie van het FES geschetst.

Trefwoorden: aardgasbaten, Fonds voor Economische Structuurversterking (FES)

### 1 Inleiding

Wanneer de overheid op haar uitgaven moet bezuinigen, lopen de investeringen een bovengemiddelde kans om het kind van de rekening te worden. Nieuwe projecten kunnen worden opgeschort en vervangingsinvesteringen worden uitgesteld.<sup>1</sup> Dit is politiek gezien vaak eenvoudiger te verdedigen dan het verlagen van uitkeringen of het verhogen van belastingen. Het gaat bij deze investeringen vaak om grote bedragen, zodat de taakstelling van bezuinigingen relatief snel en tegen betrekkelijk geringe politieke schade wordt gehaald.

Het is dan ook geen wonder dat er in de loop van de tijd veel is nagedacht over de vraag hoe investeringen van de overheid uit hun achtergestelde positie kunnen worden bevrijd. Eén van de mogelijke oplossingen is het afzonderen van ontvangsten in een begrotingsfonds met investeringen als enig toegestane bestedingsdoel.

Het in 1993 ingestelde Fonds Economische Structuurversterking (FES) is zo'n begrotingsfonds. Dit artikel schetst de historie van dit FES. Paragraaf 2 brengt de opzet in beeld van de voorloper van het FES: het Aardgasbatenfonds. Paragraaf 3 laat zien hoe het FES in de parlementaire behandeling zijn definitieve vorm ontving. Paragraaf 4 geeft

---

1 Zie bijvoorbeeld De Kam, Koopmans en Wellink (2008), p. 92-93.

een overzicht van de ontwikkelingen rondom het FES in de afgelopen 15 jaar. Paragraaf 5 plaatst enkele kanttekeningen.

## 2 Het Aardgasbatenfonds

Op 29 januari 1993 stuurde het Kabinet-Lubbers 3 het wetsontwerp voor de instelling van een Aardgasbatenfonds naar de Tweede Kamer.<sup>2</sup> Het was de bedoeling dat een deel van de aardgasbaten via dit fonds zou worden besteed aan extra investeringen die van nationale betekenis zijn en die leiden tot versterking van de economische structuur. Het woordje "extra" werd er doelbewust bij vermeld. Het was niet de bedoeling dat geld uit het Aardgasbatenfonds zou worden gebruikt voor de financiering van reguliere investeringen van het Rijk of van de lagere overheden, maar voor additionele projecten. De gedachte achter dit Aardgasbatenfonds was kortweg dat "ondergronds vermogen" (baten uit aardgas) zou worden omgezet in "bovengronds vermogen". In de eerste jaren zou de prioriteit liggen bij de Hogesnelheidslijn-zuid (HSL-zuid) en bij de Betuwelijn. De ministers van Economische Zaken en van Financiën zouden het beheer over het fonds krijgen. In de praktijk zouden vakministers bij de beheerders voordrachten voor projecten doen. Besluiten zouden uiteindelijk dienen te worden genomen door de ministerraad. Het was verder van meet af aan de bedoeling dat het fonds niet rechtstreeks investeringsprojecten zou financieren, maar dat het als een verdeelfonds zou werken. De middelen zouden worden doorgesluisd naar het toen al bestaande Infrastructuurfonds en naar departementen (vooral Verkeer en Waterstaat). De mogelijkheid van medefinanciering door andere overheden of door private partijen werd expliciet opgehouden.

Het wetsontwerp gaf drie specifieke vormen van voeding van het fonds aan:

- Baten uit extra export van aardgas, gemeten ten opzichte van het Plan van Gasafzet 1990.
- Baten uit overbelevering van 20 mld m<sup>3</sup> gas aan Duitsland uit winning in de Eemsmond (common area-baten).
- "Andere voor het fonds te bestemmen ontvangsten uit de winning van aardgas".

Van de twee eerstgenoemde voedingsbronnen werd de vennootschapsbelasting op aardgaswinsten uitgesloten. De drie voedingsbronnen van het Aardgasbatenfonds waren niet bepaald ondubbelzinnig afgebakend. Bij de gasbaten uit extra export werd de clause opgenomen dat "... ontvangsten, voortvloeiend uit na 30 juni 1992 gesloten overeenkomsten die een aanmerkelijke stijging van het exportvolume tot gevolg hebben, niet ten gunste van het fonds kunnen worden gebracht, indien gewichtige redenen van financieel-economische aard zich daartegen verzetten."<sup>3</sup> Met zo'n formulering kan men, als de nood aan de man komt, veel kanten op. De omvang van de common area-baten was lange tijd onzeker, omdat de NAM over de vergoeding tegen het Duitse gaswinningsbedrijf Brigitta een slepende procedure bij het Internationale Hof van Arbitrage in Zürich heeft gevoerd. Bovendien stelde het wetsontwerp dat deze baten dienden te worden "... verminderd met het bedrag dat benodigd is voor een sluitende

---

<sup>2</sup> Tweede Kamer (1992-1993a en b).

<sup>3</sup> Artikel 2, lid a van het wetsontwerp (Tweede Kamer, 1992-1993a).

dekking van de totale uitgaven van het Fonds Investeringsrekening in 1990 en de daarop volgende jaren, doch met ten hoogste f 700 mln.<sup>4</sup> De derde voedingsbron, "Andere ontvangsten", is naar zijn aard zo rekbaar als elastiek.

Om als volwaardig begrotingsfonds te kunnen fungeren, werd reservevorming mogelijk gemaakt. Door in enig jaar meer ontvangsten te boeken dan uitgaven te doen, kon zodoende een buffer worden opgebouwd, zonder dat deze middelen aan het einde van een begrotingsjaar voor hun investeringsdoel verloren zouden gaan. Deze werkwijze komt tegemoet aan het doel van het fonds, namelijk middelen vrijmaken voor investeringen. De voorgestelde wettekst stelde dan ook dat de uitgaven van het fonds in een begrotingsjaar mochten worden bekostigd uit de ontvangsten in dat jaar, plus de in het verleden opgebouwde reserve. Als enige beperking werd hierop 25 procent van de in het desbetreffende jaar geraamde ontvangsten uit extra export van aardgas in mindering gebracht. Als na verloop van tijd een grote reserve in het fonds zou zijn opgebouwd, werd het zodoende toegestaan om daarna uitgaven te doen die de lopende ontvangsten van het fonds verre te boven gingen. Dat is geredeneerd vanuit de fondsgedachte volkomen logisch. Het kan echter wel voor problemen in het begrotingsbeleid zorgen. Als er in een jaar veel geld in het fonds wordt gespaard en die middelen worden in een volgend jaar uitgegeven, komt dat in dat laatstgenoemde jaar ten laste van het overheidstekort. Als het begrotingsbeleid werkt met een norm voor dat tekort, kan dat de minister van Financiën voor grote problemen stellen. In 1993 hanteerde het kabinet inderdaad zo'n norm. Tegenwoordig staat het EMU-saldo centraal in het begrotingsbeleid. In beide gevallen kunnen verschillen tussen uitgaven en ontvangsten van een begrotingsfonds het begrotingsbeleid in de wielen rijden. Of, omgekeerd, als dat begrotingsbeleid serieus wordt genomen, legt dat randvoorwaarden op aan de mate waarin uitgaven en ontvangsten van een fonds van elkaar kunnen verschillen. In het wetsontwerp voor het Aardgasbatenfonds werd dit mogelijke probleem "opgelost" door af te spreken dat de opbouw en de besteding van een positief saldo buiten het genormeerde tekort zou worden gehouden. Sparen in het Aardgasbatenfonds zou dus geen probleem zijn, evenmin de besteding van het gespaarde geld. Uiteraard is die handelwijze onder de EMU-norm niet meer mogelijk zonder elders op de rijksbegroting voldoende compensatie te vinden. Voor het geheel van ontvangsten en uitgaven van de overheid geldt immers dat het saldo binnen de EMU-norm moet blijven. Het omgekeerde, eerst uitgeven en dan middelen voor het fonds verwerven, werd van meet af aan uitgesloten. De beoogde inwerkingtreding van het Aardgasbatenfonds was 1 januari 1993, dus met terugwerkende kracht. Het kabinet koos daarvoor om zodoende enkele meevallers in de gasbaten meteen in fonds te kunnen onderbrengen.

### 3 Van Aardgasbatenfonds naar FES

De Tweede Kamer reageerde behoorlijk kritisch op het wetsontwerp. Verschillende fracties vroegen zich af of de fondsconstructie wel het geëigende middel was om extra investeringen te genereren, terwijl er vraagtekens werden gezet bij de beperking van de

---

4 Artikel 2, lid b van het wetsontwerp (Tweede Kamer, 1992-1993a). 700 mln gulden is een kleine 320 mln euro.

voeding tot enkele onderdelen van de gasbaten. Waarom niet alle gasbaten in het fonds gestort, of, nog breder, waarom niet alle ontvangsten uit alle verkopen van staatsbezittingen? In de eerste helft van de jaren negentig werd daarbij vooral gedacht aan de verkoop van de staatsdeelneming in KPN. Om te voorkomen dat het fonds zou gaan functioneren – zoals de VVD-fractie het verwoordde – “als ... een interdepartementale grabbelton voor modieuze voorzieningen ...”<sup>5</sup> zou de selectie van te financieren projecten op ambtelijk niveau in handen worden gelegd van de Interdepartementale Commissie voor het Economisch Structuurbeleid (ICES).

In het voorjaar van 1993 besloot het Kabinet-Lubbers III tot een extra investeringsimpuls van 5 mld gulden (2,3 mld euro) en koos het ervoor deze impuls via het nieuwe fonds te laten lopen. Let wel: het wetsontwerp was nog niet eens door de Tweede Kamer aangenomen; het fonds bestond formeel dus nog niet. Op 17 september 1993 stuurde het kabinet een Nota van wijziging naar de Tweede Kamer.<sup>6</sup> Hierin werd de genoemde investeringsimpuls als apart onderdeel van de fondsuitgaven opgenomen. Verder werd in deze nota de voeding uitgebreid met een vierde categorie: “Voor het fonds te bestemmen ontvangsten uit het vervreemden van vermogensbestanddelen van het Rijk”. Het gaat hier om een mogelijkheid, waarvan een kabinet desgewenst gebruik kan maken; een verplichting is er niet. De onzekerheid ten aanzien van de voeding van het fonds werd hierdoor eerder groter dan kleiner. Omdat nu ook andere dan gasbaten als voeding werden genoemd, werd de naam van het fonds gewijzigd van Aardgasbatenfonds in Fonds Economische Structuurversterking (FES). Bijzonder was de bepaling dat tegenover uitgaven uit hoofde van de investeringsimpuls niet noodzakelijk ontvangsten in het lopende jaar of een batig saldo uit vroegere jaren hoefde staan. Eventuele tekorten uit hoofde van de impuls zouden dus geen gevolgen hoeven te hebben voor het genormeerde tekort. De impulsuitgaven werden overigens wel aan jaarlijkse maxima gebonden: ten hoogste 0,6 mld gulden in 1994 (0,3 mld euro) en 1,1 mld gulden (0,5 mld euro) in de jaren 1994 tot en met 1998.

In de parlementaire behandeling werden twee amendementen van het lid Reitsma aangenomen. Het eerste betrof de omschrijving van de voeding van het fonds, die in elk geval wat betreft de ontvangsten uit verkoop van staatsbezit te vaag werden bevonden. Dit amendement bepaalde dat alle ontvangsten uit de verkoop van NV's en BV's van de staat in het FES gestort dienden te worden, met uitzondering van het deel van de opbrengst uit de verkoop van KPN dat inmiddels al was aangewend voor tekortreductie.<sup>7</sup> Het tweede – tussentijds nog gewijzigde – amendement beoogde de afbakening aan te scherpen van het type projecten waarvoor het FES geld beschikbaar zou stellen.<sup>8</sup> Het zou nu uitsluitend nog kunnen gaan om investeringsprojecten van nationaal belang waarmee beoogd wordt de economische structuur te versterken, voor zover betrekking hebbend op:

---

5 Tweede Kamer (1992-1993c), p. 12.

6 Tweede Kamer (1992-1993d).

7 Tweede Kamer (1993-1994a).

8 Tweede Kamer (1993-1994b en c).

1. De verkeers- en vervoersinfrastructuur (inclusief milieumaatregelen).
2. De technologie-, telecommunicatie- en kennisinfrastructuur.
3. Bodemsanering, voor zover verband houdend met projecten onder 1.
4. De stedelijke hoofdstructuur, voor zover gerelateerd aan projecten onder 1.

Met inbegrip van deze wijzigingen werd het wetsontwerp naar de Eerste Kamer gestuurd. Daar lag het nog toen het Kabinet-Lubbers III op 10 mei 1994 demissionair werd. Het wetsontwerp werd toen door de Eerste Kamer controversieel verklaard, zodat de (verdere) behandeling moest wachten totdat er een nieuw kabinet was aangetreden.

In augustus 1994 trad het Kabinet-Kok I (Paars I) aan. In zijn regeerakkoord maakte dit kabinet al duidelijk dat het wetsvoorstel opnieuw zou worden gezien op het punt van de voeding en de criteria voor de te financieren projecten en de daarbij te hanteren definities.<sup>9</sup> In april 1995 zond het kabinet een voorstel van wetswijziging (novelle) naar de Tweede Kamer.<sup>10</sup> Nadat dit voorstel door de Tweede Kamer zou zijn aanvaard diende het door de Eerste Kamer in samenhang met het oorspronkelijke wetsvoorstel voor het FES te worden behandeld. De novelle bevatte zowel wat betreft de voeding als wat betreft de uitgaven een wijziging. Bij de voeding van het fonds werd de bepaling geschrapt dat alle baten uit verkoop van NV's en BV's in het FES dienden te vloeien (een van de amendementen-Reitsma). Daarvoor in de plaats kwam de oorspronkelijke omschrijving: "voor het fonds te bestemmen opbrengsten uit het vervreemden van vermogensbestanddelen van het Rijk". Bij de uitgaven bleef de limitatieve opsomming van te financieren projecten, maar werd deze lijst uitgebreid met:

- Bodemsanering die verband houdt met bouwprojecten in de binnensteden.
- Ecologische hoofdstructuur voor zover deze een functionele relatie heeft met verkeers- en vervoersinfrastructuur.
- De aanleg van groene overgangsgebieden in het kader van de uitbreiding van de luchthaven Schiphol.

Het voorstel werd in deze gewijzigde vorm aangenomen en kreeg op 21 december 1995 kracht van wet. De terugwerkende kracht tot 1 januari 1993 (!) bleef voluit van kracht.

## 4 Ontwikkelingen

### *Historie*

Al meteen in september 1993 diende het Kabinet-Lubbers III voor het FES een begroting voor het jaar 1994 in.<sup>11</sup> In deze begroting was voor 0,6 mld gulden (0,3 mld euro) aan uitgaven opgenomen, zonder dat er ontvangsten werden begroot. Hier deed zich het merkwaardige feit voor dat er in strijd met de Comptabiliteitswet uitgaven werden begroot zonder dat daarvoor een wettelijke basis was; de FES-wet was op dat moment immers nog (lang) niet door het parlement aangenomen. Bovendien was in deze begroting een tekort voor het FES voorzien, terwijl dat in strijd was met de regels die in het nog niet aangenomen wetsontwerp voor dat fonds waren opgenomen. De begroting

---

9 Tweede Kamer (1993-1994e), p. 7.

10 Tweede Kamer (1994-1995a).

11 Tweede Kamer (1993-1994d).



werd door het parlement aangehouden omdat er voor het fonds (nog) geen basiswet bestond. De fondsbeheerders stuurden in augustus 1995 echter wel een financiële verantwoording van het FES naar de Tweede Kamer. In deze rekening werden de uitgaven op nihil gesteld, maar verscheen een bedrag van 2,2 mld gulden (1 mld euro) aan ontvangsten uit de verkoop van aandelen PTT (KPN). Het FES begon dus anders dan was begroot met de opbouw van een positief saldo. De Algemene Rekenkamer bracht tegen deze rekening zwaar geschut in stelling: de overboeking van de 2,2 mld gulden van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat naar de rekening van het FES werd onrechtmatig bevonden.<sup>12</sup> Er veranderde aan de rekening echter niets.

Intussen had het nieuwe paarse kabinet in september 1994 een FES-begroting voor 1995 ingediend. Ook deze begroting bevatte uitgaven die op dat moment geen wettelijke basis hadden. Het ging om 1,5 mld gulden (0,7 mld euro). Bovendien werden er nu ook ontvangsten begroot ten bedrage van 0,5 mld gulden (ruim 0,2 mld euro). Opnieuw werd er dus een tekort voor het FES begroot. Achteraf gezien bleken de uitgaven van het FES in 1995 een stuk lager uit te zijn gevallen dan de ontvangsten, zodat er een overschot werd geboekt en de reservevorming in dit jaar voortschreed. Op het moment van de financiële verantwoording over 1995 (begin 1996) had het FES eindelijk haar wettelijke basis, zodat van onrechtmatigheid van uitgaven of ontvangsten geen sprake meer was.

Het eerste Paarse kabinet diende nog voor een derde keer een FES-begroting in waarvan de wettelijke basis ontbrak, namelijk die voor 1996. En – het wordt eentonig – opnieuw werd in deze begroting een tekort geraamd (1 mld gulden, ofwel 450 mln euro). Met ingang van de begroting 1997 was de wettelijke basis voor de FES-begroting er wel.

Onder Paars I liepen de uitgaven van het FES op van nihil in 1994 tot 2,4 mld gulden (1,1 mld euro) in 1998. Achteraf gezien bleek in de jaren 1994-1996 een overschot in het fonds gevormd te zijn. Dit kwam door omvangrijke baten uit de verkoop van aandelen KPN (2,6 mld euro) en DSM (0,7 mld euro). De batige saldi beliepen 1 tot 1,5 mld euro per jaar. In 1997 hielden uitgaven en ontvangsten van het FES elkaar in evenwicht, terwijl in 1998 voor de eerste keer een betrekkelijk bescheiden tekort werd gerealiseerd (ruim 100 mln euro), ondanks een ontvangst van 0,6 mld euro uit hoofde van de veiling van etherfrequenties. Dit tekort was overeenstemming met de regels die daarvoor in de FES-wet waren neergelegd.

Over de rekening 1996 ontstond er overigens nog een aanvaring tussen kabinet en Algemene Rekenkamer. In de baten van het FES over 1996 was een bedrag van 1,1 mld gulden (0,5 mld euro) begrepen dat betrekking had op vennootschapsbelasting op common area-baten. De Rekenkamer beoordeelde deze storting in het fonds als onrechtmatig, omdat belasting op de common area-baten in de FES-wet expliciet waren uitgesloten als voedingsbron van het fonds.<sup>13</sup> De fondsbeheerders brachten hier tegenin dat de desbetreffende belastingontvangsten geen onderdeel uitmaakten van de common area-baten, maar van de verzamelcategorie "Andere voor het fonds te bestemmen

---

<sup>12</sup> Tweede Kamer (1994-1995b), p. 25-26.

<sup>13</sup> Tweede Kamer (1996-1997), p. 19.

ontvangsten uit de winning van aardgas". De Rekenkamer was het met deze vondst niet eens, maar wederom passeerde de kwestie zonder dat er feitelijk iets veranderde.

Het tweede paarse kabinet (1998-2002) besloot tot een investeringspakket waarvan in de periode 1999-2010 in totaal 15,2 mld gulden (6,9 mld euro) via het FES moest lopen.<sup>14</sup> In 2000 werd besloten dat daar voor de jaren 2001-2010 nog een tweede investeringsimpuls bij kwam van ruim 12,2 mld gulden (5,6 mld euro), die in zijn geheel via het FES werd geleid.<sup>15</sup> Verder was al in het regeerakkoord van Paars II neergelegd dat voor in totaal 3,9 mld gulden (ruim 1,7 mld euro) aan reeds bestaande, FES-waardige projecten uit het Infrastructuurfonds de financiering niet meer ten laste van de reguliere Rijksbegroting zou lopen, maar via het FES.<sup>16</sup> Dit werd bekend als de 'FES-brug'. Hoe ludiek deze naam ook mag worden gevonden, feit is dat dit tegen de geest en de letter van de FES-wetgeving inging. Het was immers steeds de bedoeling geweest dat het fonds nieuwe, additionele investeringen zou bekostigen en dat het niet om de financiering van al bestaande plannen zou gaan. Bovendien kwam door deze ingreep geld op de rijksbegroting vrij, dat voor consumptieve doelen kon worden aangewend; iets wat precies tegen de bedoeling van het FES inging. In de volgende jaren werd de omvang van de 'FES-brug' nog verder vergroot.

Het tweede paarse kabinet besloot ook de voedingssystematiek van het fonds te wijzigen. Het bestaande stelsel werd te instabiel bevonden (sterke fluctuaties in de gasbaten en in de ontvangsten uit verkoop van staatsbezit), terwijl de inmiddels geldende EMU-norm voor het tekort van de overheid door de werking van het FES geweld aan zou kunnen worden gedaan. Eenmalige opbrengsten in de vermogenssfeer zouden voortaan niet meer in het FES worden gestort, maar dienden te worden aangewend voor aflossing van staatschuld. De daarmee vrijvallende rentelasten werden structureel aan de voeding van het FES toegevoegd. Van de opbrengsten uit de veiling van frequenties (denk aan de UMTS-veiling van 2002<sup>17</sup>) zou niet de structurele rentevrijval aan het fonds worden toegevoegd, maar een annuïteit op basis van de opbrengst van de veiling met een looptijd gelijk aan die van de geveilde rechten. De motivering voor deze afwijkende behandeling was dat het bij dergelijke veilingopbrengsten eigenlijk niet om eenmalige baten ging, omdat de geveilde vergunningen een eindige looptijd hebben. Na afloop van deze looptijd kan er weer geveild worden; hetzij dezelfde rechten, hetzij nieuwere substituten. Verder werd niet meer expliciet een deel van de baten uit export van aardgas als voedingsbron aangemerkt, maar zou een vast percentage van de totale niet-belastingmiddelen (NBM) uit aardgas gaan gelden. Dit percentage werd voorshands op 41,5 gesteld.

Het Kabinet-Balkenende I (2002-2003) voegde aan de investeringsimpulsen uit het verleden voor de jaren tot en met 2010 1,5 mld euro toe voor investeringen in mobiliteit en bereikbaarheid. De Kabinetten-Balkenende II (2003-2006) en III (2006-2007) voegden hier nog in totaal 5 mld euro aan toe.

---

14 Tweede Kamer (1998-1999), p. 2.

15 Tweede Kamer (2000-2001), p. 5.

16 Tweede Kamer (2000-2001), p. 17

17 De UMTS-veiling van 2002 bracht 5,9 mld gulden op (2,7 mld euro).

Het Kabinet-Balkenende IV (aangetreden in 2007) besloot de opzet van het FES opnieuw te wijzigen. De projecten die uit het fonds kunnen worden gefinancierd werden nieuw ingedeeld:

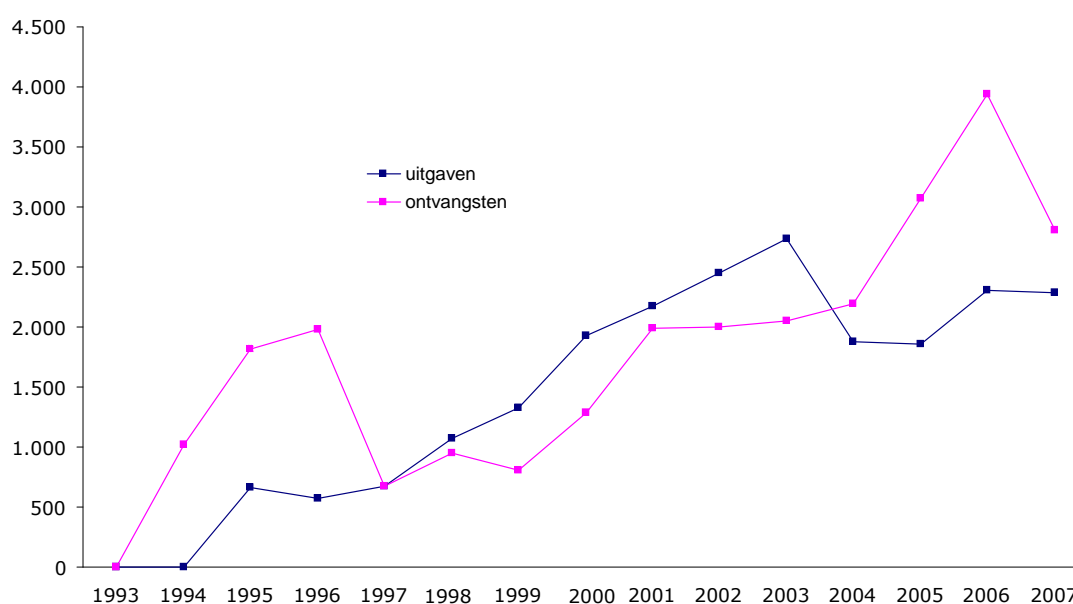
- Verkeer en vervoer
- Milieu en duurzaamheid
- Kennis en innovatie
- Ruimtelijke ordening
- Projecten in voorbereiding

Verder werd besloten om de voeding uit de gasbaten niet meer de laten meebewegen met de totale NBM uit aardgas, maar om per kabinetsperiode een vaste voeding te bepalen. Voor verdere informatie over de huidige opzet van het FES wordt verwezen naar het artikel van Van den Berg in dit nummer.

#### *De cijfers op een rij*

In de jaren 1994 tot en met 2007 blijkt het FES voor in totaal 21,9 mld euro aan investeringen te hebben gefinancierd. Dat is een enorm groot bedrag, maar de ontvangsten van het fonds waren met 26,6 mld euro nog groter. Figuur 1 brengt de uitgaven en de ontvangsten van het FES in beeld.

Figuur 1. Uitgaven en ontvangsten van het FES (mln euro)

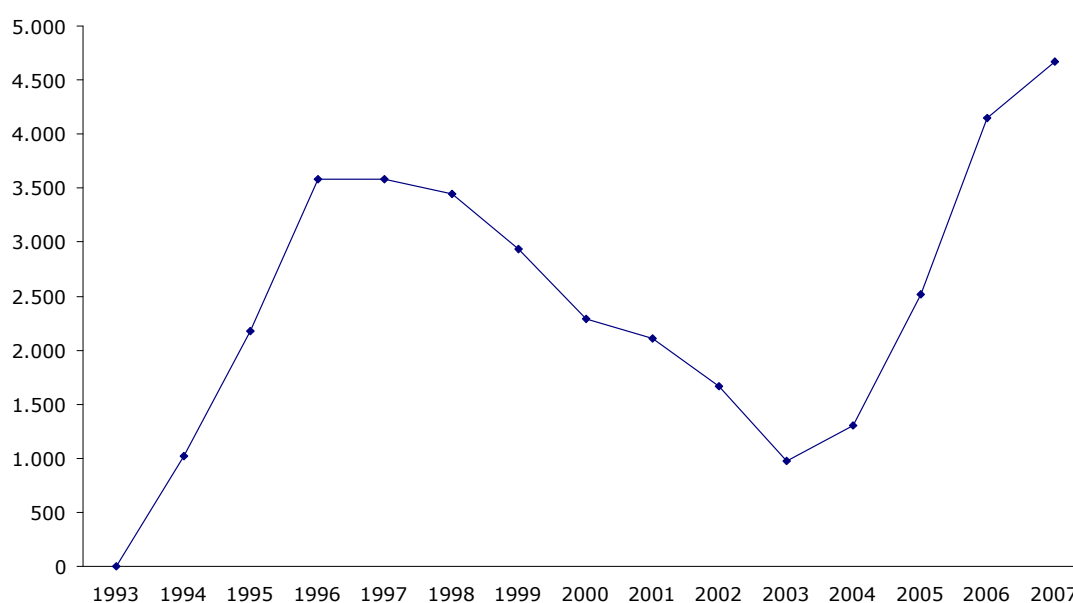


Bron: Financiële verantwoording FES, diverse jaren.

Vanaf het begin van het FES namen de uitgaven vrijwel zonder onderbreking toe tot een niveau van 2,7 mld euro in 2003. Daarna schommelden ze enkele jaren rond de 2 mld euro per jaar. Omvangrijke projecten waren onder andere de al eerder genoemde Betuwelijn en de HSL-zuid, en verder investeringen voor het project Samen werken aan bereikbaarheid (SWAB), de mainport Rotterdam en bodemsanering in VINEX-locaties.

De ontvangsten van het fonds laten een veel grilliger patroon zien dan de uitgaven. Hierin weerspiegelt zich de invloed van fluctuaties in de dollarkoers, de olieprijs en ontvangsten uit verkoop van staatsbezit. Ook het eenmalige karakter van de common area-baten draagt hieraan bij. Duidelijk is te zien dat de ontvangsten in de beginjaren van het FES substantieel boven de uitgaven lagen en dat er daarom meteen een batig saldo werd opgebouwd. Van 1996 tot en met 2003 lagen de uitgaven enigszins boven de ontvangsten, zodat het saldo in deze periode terugliep. Daarna werd, in elk geval tot en met 2007, weer aan reservevorming gedaan. Het gecumuleerde batige saldo van het FES bedroeg ultimo 2007 4,7 mld euro. Figuur 2 toont de ontwikkeling van dit saldo.

Figuur 2. Cumulatief saldo van het FES (mln euro)



Bron: Financiële verantwoording FES, diverse jaren.

## 5 Kanttekeningen

In de kleine 15 jaar van zijn bestaan heeft het FES zoals gezegd een imposant bedrag van bijna 22 mld euro aan investeringen gefinancierd. En, al zouden er helemaal geen baten meer in het fonds worden geboekt, daar mag in de komende jaren nog voor een kleine 5 mld euro bijkomen. Een snelle conclusie zou dan ook kunnen zijn dat het FES succesvol is geweest. Toch zou dat wel erg kort door de bocht zijn. Er zijn bij het reilen en zeilen van het FES de nodige kanttekeningen te maken.

- Er zijn in de literatuur bezwaren naar voren gebracht tegen de figuur van begrotingsfondsen in het algemeen. Deze gelden in meer of mindere mate ook voor het FES. Fondsen doorbreken de integrale afweging van uitgaven onderling, en van uitgaven(verhoging) tegen ontvangsten(verlaging). Dit was tot op zekere hoogte ook de bedoeling van het FES, namelijk het beschermen van investeringsuitgaven. Zo'n bescherming kan echter ook te ver doorschieten: er moet dan gezocht worden naar

investeringsuitgaven omdat er nu eenmaal geld voor in een fonds is gevloeid dat nergens anders voor mag worden gebruikt. Verder leidt de fondsconstructie tot inflexibiliteit van de uitgaven. Het is niet duidelijk of het FES (in voldoende mate) van deze bezwaren is gevrijwaard.

- Uitgaven die aan de criteria voor financiering uit het FES voldoen, genieten waarschijnlijk ook zonder dit fonds een hoge prioriteit. Dat geldt in elk geval voor de Betuwelijn en de HSL-zuid, die al in de planningsfase verkeerden toen het FES werd ingesteld. En het geldt zeker ook voor de uitgaven die via de "FES-brug" werden bekostigd, omdat de desbetreffende projecten al in het Infrastructuurfonds waren geraamd. Het zou tenslotte ook heel goed kunnen gelden voor veel overige uitgaven die in de loop van de tijd door het FES zijn gedaan.
- De criteria voor financiering door het FES zijn vaag: wat is versterking van de economische structuur? Wat is nationaal belang? Wat is additioneel? De vrees voor de hiervoor geciteerde "... interdepartementale grabbelton voor modieuze voorzieningen ...". was wellicht niet denkbeeldig.
- De voeding van het fonds ligt en lag niet eenduidig vast. Er werd frequent van systematiek gewijzigd, en sommige afbakeningscriteria waren erg vaag ("gewichtige redenen", "andere ontvangsten", de mogelijkheid om baten uit verkoop van staatsbezit op te nemen, niet de verplichting). In het huidige systeem is er binnen een kabinetsperiode meer vastigheid, maar is het bij het aantreden van elk nieuw kabinet maar weer afwachten hoe het met de voeding van het FES zal gaan.
- Kortom, hoe hard is bescherming van investeringen door een begrotingsfonds als kabinetten tijdens de wedstrijd voortdurend de spelregels veranderen?
- Regelmatig is in strijd met de comptabele regels en met de regels van het fonds gehandeld (zoals de FES-brug), hetgeen zelfs heeft geleid tot ernstige kritiek van de Algemene Rekenkamer. Welke garanties biedt een begrotingsfonds als kabinetten zelf de regels overtreden?
- Er is al een Infrastructuurfonds; een nieuw fonds is daarom niet nodig. Tegen deze stelling kan worden ingebracht dat het Infrastructuurfonds een iets andere doelstelling heeft dan het FES, maar daar is met aanpassing van de regels van alles aan te doen. De kabinetten hebben in het verleden laten zien dat dit soort aanpassingen snel en veelvuldig zijn te realiseren. Eén investeringsfonds is in elk geval overzichtelijker, eenvoudiger en goedkoper dan twee. Het scheelt ieder jaar één keer de bureaucratische rompslomp van een complete begrotingscyclus, inclusief controle door de Algemene Rekenkamer met alle verwickelingen van dien.
- Men kan zich, net als indertijd diverse Kamerfracties, afvragen waarom niet alle gasbaten en/of alle baten uit verkoop van staatsbezit in het fonds dienen te worden gestort. Alleen dan garandeert men dat de ene vorm van vermogen (gas, deelnemingen, frequenties, andere bezittingen) wordt omgezet in een andere (kapitaalgoederen). De keuze voor een deel van de kapitaalontvangsten heeft altijd iets arbitrairs.
- Tot slot wordt nog gewezen op de mogelijkheid dat de fondsconstructie de conjunctuurgolven kan versterken. Dit bezwaar gold met name tot en met 2007, toen een percentage van de NBM uit aardgas in het fonds werd gestort. Nemen in een fase van hoogconjunctuur de gasbaten meer dan evenredig toe, dan dient ook een meer dan evenredig groter bedrag aan gasbaten in het FES te vloeien en vervolgens te

worden besteed. De Raad van Economisch Adviseurs (REA) sprak in dit verband over "de vloek van de gasbel".<sup>18</sup> Nu met ingang van de begroting 2008 per kabinetsperiode een vaste voeding voor het fonds wordt afgesproken is dit procyclische effect in principe verdwenen.

Al met al blijven er drie vragen over die eerst bevestigend moeten worden beantwoord alvorens de conclusie gerechtvaardigd is dat het FES succesvol is (geweest). In de eerste plaats is dat de vraag of de uitgaven van het FES ook werkelijk allemaal nuttig zijn. Het eerste citaat van Drees boven dit artikel mag dan misschien wat zuinigjes uit de hoek komen; feit is in elk geval dat overheidsuitgaven niet onmiddellijk en per definitie nuttig zijn zodra het om investeringen gaat. De discussie over het nut van de Betuwelijn mag daarvoor illustratief zijn.

De tweede vraag sluit aan bij het tweede citaat van Drees. Als al die investeringsuitgaven al nuttig zouden zijn, is de fondsvorm dan een geschikt middel om ze voldoende te beschermen? De praktijk van het FES laat zien dat hier bepaald niet volmondig bevestigend op kan worden geantwoord. Een begrotingsfonds dat uitgaven tegen de bezuinigingswoede van politici dient te beschermen, heeft ondubbelzinnige regels nodig die niet te pas en te onpas kunnen worden aangepast of overtreden. De praktijk van het FES geeft eerder aanleiding te veronderstellen dat al die investeringen er ook wel zouden zijn gekomen zonder dat fonds, dan dat ze zonder het fonds achterwege zouden zijn gebleven.

Tenslotte is er nog de vraag naar alternatieven voor de constructie van een begrotingsfonds. Als die investeringen allemaal nuttig zouden zijn en als het FES deze uitgaven goed zou beschermen (en dat is zoals gezegd in beide gevallen nog maar de vraag), dan kan men zich nog afvragen of die bescherming van uitgaven door het fonds op de meest eenvoudige en doelmatige manier wordt bereikt. Als er daarentegen alternatieven zouden zijn die tegen lagere kosten of op een eenvoudiger manier hetzelfde doel bereiken, dan kan beter daarvoor worden gekozen dan voor het FES. Er zijn enkele alternatieven te noemen waarvan het zinvol is om te onderzoeken of deze de voorkeur verdienen boven het FES:

- Een voor de hand liggende mogelijkheid is om voor alle investeringen het Infrastructuurfonds te gebruiken en het FES op te heffen. Dat is met betrekkelijk eenvoudige wetswijziging te bereiken en het scheelt de rompslomp van een compleet begrotingsfonds.
- Nog eenvoudiger is de afspraak om sommige of alle kapitaalontvangsten uitsluitend te mogen bestemmen in de kapitaalsfeer. Dat kunnen investeringen zijn, maar ook aflossing van staatsschuld. Bij zo'n regel zouden zowel het FES als het Infrastructuurfonds kunnen worden opgeheven.
- De comptabel meest elegante oplossing is natuurlijk de overgang op het stelsel van baten en lasten. Daarbij vallen kapitaalontvangsten en –uitgaven buiten de lopende begroting en rekening en moeten de kapitaallasten van investeringen (rente en afschrijving) worden afgewogen tegen andere lopende uitgaven. Er is enige jaren geleden een discussie geweest over de vraag of het Rijk als laatste overheid in ons land ook niet op dit stelsel zou moeten overstappen, maar het is daar uiteindelijk niet

---

<sup>18</sup> Tweede Kamer (2005-2006), p. 7-10.

van gekomen. In een stelsel van baten en lasten zijn fondsconstructies voor investeringen in elk geval niet nodig.

Arie Ros

\* Universiteit Leiden

## Literatuur

- Drees, W. (1985), Nederlandse overheidsuitgaven, 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij
- Kam, C.A. de, L. Koopmans en A.H.E.M. Wellink (2008), Overheidsfinancien, 12<sup>e</sup> druk, Groningen: Noordhoff Uitgaven.
- Tweede Kamer (1992-1993a), Instelling van een Aardgasbatenfonds (Wet Aardgasbatenfonds). Koninklijke boodschap en Voorstel van wet, 23 002, nrs. 1-2.
- Tweede Kamer (1992-1993b), Instelling van een Aardgasbatenfonds (Wet Aardgasbatenfonds). Memorie van toelichting, 23 002, nr. 3.
- Tweede Kamer (1992-1993c), Instelling van een Aardgasbatenfonds (Wet Aardgasbatenfonds). Memorie van antwoord, 23 002, nr. 5.
- Tweede Kamer (1992-1993d), Instelling van een Aardgasbatenfonds (Wet Aardgasbatenfonds). Nota van wijziging, 23 002, nr. 6.
- Tweede Kamer (1993-1994a), Instelling van een Fonds economische structuurversterking (Wet Fonds economische structuurversterking). Amendementen van het lid Reitsma, 23 002, nr. 14.
- Tweede Kamer (1993-1994b), Instelling van een Fonds economische structuurversterking (Wet Fonds economische structuurversterking), Amendement van het lid Reitsma, 23 002, nr. 15.
- Tweede Kamer (1993-1994c), Instelling van een Fonds economische structuurversterking (Wet Fonds economische structuurversterking). Gewijzigd amendement van het lid Reitsma ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 15, 23 002, nr. 18.
- Tweede Kamer (1993-1994d), Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Fonds Economische Structuurversterking voor het jaar 1994. Voorstel van wet, 23 400 G, nr. 1.
- Tweede Kamer (1993-1994e), Kabinetsformatie 1994. Brief van de informateur, 23 715, nr. 8.
- Tweede Kamer (1994-1995a), Wijziging van de Wet Fonds economische structuurversterking. Koninklijke boodschap en Voorstel van wet, 24 146, nrs. 1-2.
- Tweede Kamer (1994-1995b), Rechtmatigheidsonderzoek 1994, 24 275, nr. 2.
- Tweede Kamer (1996-1997), Rechtmatigheidsonderzoek 1996, 25 470, nr. 2.
- Tweede Kamer (1998-1999), Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Fonds economische structuurversterking voor het jaar 1999. Memorie van toelichting, 26 200 E, nr. 2.
- Tweede Kamer (2000-2001), Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Fonds economische structuurversterking voor het jaar 2001. Memorie van toelichting, 27 400 D, nr. 2.

Tweede Kamer (2005-2006), Voorjaarsnota 2006. Advies van de Raad van Economisch Adviseurs (REA), 30 560, nr. 3.



## Afscheid van FES?

*K. Koedijk\**

### Samenvatting

Het Groninger aardgasveld dat in 1959 werd ontdekt, heeft al bijna 200 miljard euro aan aardgasbaten opgeleverd. Deze aardgasbaten zijn de afgelopen decennia onder andere besteed aan infrastructurele projecten, werkgelegenheid en sociale zekerheid. In 1995 werd het Fonds voor Economische Structuurversterking (FES) opgericht dat jaarlijks 42,5 procent van de aardgasbaten ontvangt en deze gebruikt voor met name infrastructurele verbeteringen. Door de jaren heen is er forse kritiek op het FES ontstaan. Om het FES in de huidige vorm te kunnen handhaven dient een aantal aanpassingen te worden doorgevoerd. Echter, bij handhaving van het FES worden aardgasbaten nog steeds direct in bestedingen vertaald en wordt er geen geld opzij gezet om de aardgasbaten ook ten goede te laten komen aan toekomstige generaties. Een veelgenoemd alternatief voor het FES is deze ombouwen tot een financieel beleggingsfonds (SWF), waarbij het fonds toekomstige generaties kan dienen. Deze oplossing zorgt in sterke mate voor het opvangen van conjuncturele en structurele schokken en laat toekomstige generaties mee profiteren van huidige inkomsten. Met het oog op de toekomst verdient het aanbeveling om in Nederland alsnog een SWF in te stellen.

Trefwoorden: aardgasbaten, Fonds voor Economische Structuurversterking (FES), Sovereign Wealth Fund

### 1 Inleiding

In 1959 werd er in de Groningse bodem bij Slochteren een gasveld ontdekt, dat goed bleek voor de helft van de gasvoorraad van de Europese Unie. Tot nu toe haalde ons land voor bijna 200 miljard euro uit de bodem. Naar verwachting resteert nog eenzelfde bedrag, dat kan oplopen als de olieprijs blijft stijgen. In de afgelopen veertig jaar zijn deze vele miljarden aan aardgasbaten besteed aan infrastructurele projecten, werkgelegenheid, veiligheid en sociale zekerheid. Volgens economen zijn de aardgasbaten een belangrijke reden voor onze relatief sterke economie in de afgelopen decennia.

In 1995 werd het Fonds voor Economische Structuurversterking (FES) opgericht dat jaarlijks 42,5 procent van de aardgasbaten ontvangt en deze gebruikt voor met name infrastructurele verbeteringen. Nu de gasbel in Slochteren opraakt, gas duurder en schaarser gaat worden en de geldstroom dus zal afnemen, is de vraag hoe in de toekomst grote duurzame investeringen kunnen worden gewaarborgd. Aardgasbaten zijn namelijk veelvuldig gebruikt voor onze eigen welvaart, maar

wellicht te weinig om de energievoorziening voor de toekomst voldoende te verzekeren.

Veel energieproducerende landen hebben hun inkomsten uit aardgas en aardolie voor een deel belegd in een Sovereign Wealth Fund (SWF), met als belangrijkste doel een lange-termijn "spaarpot" voor dat land creëren. Nederland heeft er in de jaren zestig voor gekozen om dat met de aardgasbaten niet te doen. Het doel van dit artikel is te beschrijven wat de gevolgen zijn geweest van de keuze om geen SWF op te richten en welke lessen er voor de toekomst uit kunnen worden getrokken. Want het kan natuurlijk nog steeds.

## 2 Aardgasbaten

Het gasveld in Slochteren is in augustus 1959 ontdekt door de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), een joint venture van Shell en Esso. In de daaropvolgende jaren werd duidelijk dat hier een grote vondst was gedaan, na uitvoerige onderzoeken (boringen en seismische proeven) bleek het Groningen-veld meer dan 1900 miljard m<sup>3</sup> winbaar gas te bevatten. Op het Panhandle-Hugotonveld in Texas na was nog nooit zo'n groot gasveld ontdekt.

Na de ontdekking van het reusachtige veld bij Slochteren volgde de aanleg van een indrukwekkend buizenet om het gas vanuit Groningen naar verbruikers in binnen- en buitenland te kunnen transporteren. Naast de gasstroom kwam ook de miljardenstroom in aardgasbaten op gang.

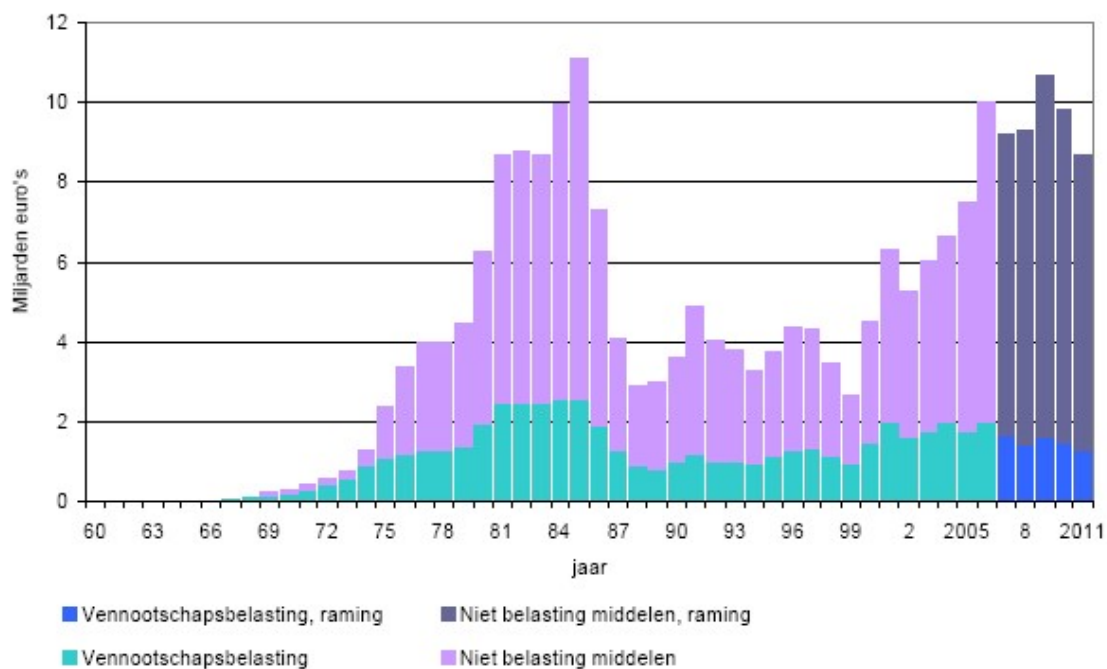
Binnen de politiek ontstond er discussie over deze miljardenwinsten. Uiteindelijk is er een regeling tot stand gekomen die inhoudt dat de staat 70 procent van de totale gaswinst ontvangt.

Vooraf van de jaren zeventig, toen de prijs van aardgas werd gekoppeld aan de olieprijs, droegen de aardgasbaten zeer fors bij aan de betalingsbalans en overheidsfinanciën. In 1975 bedroeg het aandeel van de aardgasbaten in de totale inkomsten op de Rijksbegroting 8 procent, 10 jaar later was dit aandeel opgelopen tot meer dan 16 procent. In de periode 1966-2007 ontving de Nederlandse staat voor bijna 200 miljard aan gaswinsten, dit door een aanzienlijk deel van onze eindige gasvoorraden te verkopen.

De aardgasbaten werden veelal gebruikt om de schatkist te spekken: salarissen, subsidies en uitkeringen te betalen en het begrotingstekort binnen de perken te houden. De gasmiljarden werden niet gebruikt om vermogen te vormen. Dit leidde tot wat men ook wel de 'Hollandse ziekte' noemt. Hiermee wordt bedoeld dat als gevolg van de verkoop van grondstoffen, in dit geval aardgas, de waarde van een munt stijgt. De aardgasbaten werden rap uitgegeven, de collectieve sector dijde uit, de lonen van werknemers stegen explosief. Door deze waardevermindering verzwakte de

concurrentiepositie van ons land en viel de export terug. Hierdoor daalde de economische productie en steeg bijvoorbeeld de werkloosheid. Langzaam groeide het besef dat de aardgasbaten een meer structurele bestemming moesten krijgen. Daarom is onder de toenmalig premier Lubbers in 1995 de aanzet gegeven tot de vorming van een apart fonds, het Fonds voor Economische Structuurversterking (FES), waarvan het geld gebruikt wordt voor het financieren van investeringsprojecten van nationaal belang waarmee wordt beoogd de economische structuur te versterken. 42,5% van de aardgasbaten vloeit in dit fonds. De centrale gedachte hierbij is dat het ondergrondse vermogen moet worden omgezet in bovengronds vermogen. De (geschatte) aardgasbaten over de periode 1960 tot en met 2011 worden in figuur 1 weergegeven.

Figuur 1. Overzicht aardgasbaten, 1960-2011



Bron: TNO en het Ministerie van Economische Zaken (2007)

### 3 Fonds Economische Structuurversterking

Het Fonds Economische Structuurversterking (FES) is een Nederlands fonds dat onder meer gevormd wordt door aardgasbaten en de verkoop van staatsdeelnemingen. 42,5% van de aardgasbaten gaat direct naar het fonds. Het geld is bestemd voor investeringen in de infrastructuur en, sinds 2005, in de

kenniseconomie van Nederland, om de economische structuren van Nederland versterken.

Het fonds bestaat uit een vijftal aandachtsvelden. Dit zijn:

- verkeer en vervoer;
- technologie-, telecommunicatie- en kennisinfrastructuur;
- bodemsanering, deze moet verband houden met investeringsprojecten van nationaal belang of met bouwprojecten in de binnensteden;
- stedelijke hoofdstructuur, deze moet samenhangen en functioneel een relatie hebben met investeringsprojecten van nationaal belang;
- ecologische hoofdstructuur, er moet een functionele relatie bestaan met investeringsprojecten van nationaal belang.

Het Fonds Economische Structuurversterking is een verdelingsfonds, wat inhoudt dat beschikbare gelden worden toegevoegd aan begrotingen van ministeries. Een groot deel van de uitgaven van het FES bestaat uit bijdragen aan de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De Betuwelijn en de Hogesnelheidslijn zijn waarschijnlijk de meest bekende door het FES gefinancierde infrastructurele projecten.

In onderstaande tabel worden de uitgaven en ontvangen van het FES weergegeven.

*Tabel 1. Uitgaven en ontvangsten van het FES (in miljoenen euro's)*

	t/m 2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal
Uitgaven	15.465	1.856	2.757	3.050	2.494	2.532	3.031	31.185
Ontvangsten	16.765	3.072	3.698	4.036	3.296	2.235	2.054	35.156
Jaarsaldo	-	1.216	940	986	802	-297	-977	-
Cumulatief saldo	1.301	2.517	3.457	4.444	5.246	4.949	3.972	-

Bron: Tweede Kamer (2006) tot en met 2004; vanaf 2005 gelden de cijfers uit de Voorjaarsnota 2006 en Jaarverslag en slotwet FES 2005. Het cumulatieve saldo in jaar t is hier de som van het cumulatieve saldo van jaar t-1 plus het verschil tussen ontvangsten en uitgaven in jaar t.

#### 4 Kritiek op het FES

Door de jaren heen is er forse kritiek op het FES ontstaan. Deze kritiek heeft betrekking op zowel de organisatie van het FES alsook op de projecten.

*Organisatie*

De organisatie van FES is niet goed geregeld (REA, 2006). Investerings van de FES-gelden behoeven een zorgvuldige evaluatie – vooraf én achteraf – door onafhankelijke instellingen. Om te beginnen is de informatie-uitwisseling verre van transparant.

Vanuit het FES worden bijdragen toegekend aan andere departementale begrotingen ter financiering van investeringsprojecten van nationaal belang. De feitelijke projectuitgaven worden onderbouwd, geraamd en verantwoord in de jaarverslagen van de vakdepartementen. Het hoeft geen betoog dat dit niet bevorderlijk is voor de transparantie van de begroting. Bovendien maakt het ambtelijke taalgebruik en de cryptische boekhoudinformatie de FES-begroting niet bepaald gemakkelijk te doorgronden voor de controlerende volksvertegenwoordiger.

In de praktijk ligt de ministeriële verantwoordelijkheid bij de minister van Economische Zaken, en vindt ex ante schifting van FES-waardige projecten plaats via het CPB en ex post controle van de FES-begroting door de Algemene Rekenkamer. De huidige wet- en regelgeving inzake het FES bevat volgens de Algemene Rekenkamer nog de nodige hiaten, die overigens ook door de boekhouders van EZ worden opgemerkt. Zo zijn de criteria van de FES-wet vrij algemeen geformuleerd, waardoor heldere normen voor het voldoen aan de wet ontbreken. Departementen bezitten de mogelijkheid om het beeld over de begrotingsuitvoering, zoals dat tot uitdrukking komt in de jaarverslagen, te beïnvloeden. Ook hiervan kan veel worden gezegd, maar niet dat het de inzichtelijkheid ten goede komt.

In de besluitvorming bepaalt het kabinet dat de projecten binnen de FES-wet vallen. Zij stelt de toekenning vast van de bijdragen uit het FES aan de departementen. Feitelijke toekenningen geschieden soms in algemene termen, waardoor uitvoerende departementen zelf min of meer kunnen bepalen welke uitgaven aan die termen voldoen, die zij vervolgens bij het FES claimen. Zogenaamde FES-waardige investeringen in het Infrastructuurfonds die voorheen gefinancierd werden uit de reguliere Rijksbegroting kunnen via de toepasselijk benaamde "FES-brug" worden overgeheveld naar de FES-begroting. Op die manier kan een overheid werken met zachte budgetrestricties. Hierdoor wordt de begrotingsdiscipline ondermijnd. In het traject van voorbereiding van de toekenningsbesluiten vindt geen transparante en systematische dossiervorming plaats. Toezeggingsbrieven vanuit de ministerraad waaruit zou moeten blijken om welk project het gaat, welke doelen zijn gesteld, welke activiteiten het betreffen en welke nadere voorwaarden zijn gesteld, zijn vaak vrij summier geformuleerd en niet altijd helder. Bovendien ontbreken vaak specifieke voorwaarden. Het toezicht is derhalve slecht geregeld. Een ander groot probleem is dat de spelregels continue wijzigen. Dit zorgt voor veel onduidelijkheid en processen die niet efficiënt verlopen.

*Projecten*

Ook ten aanzien van de toewijzing van projecten binnen het FES bestaat de nodige kritiek. Tot nu toe heeft het FES het geld vooral besteed aan infrastructurele verbeteringen, met name in de Randstad. De verdeling van de aardgasbaten naar regio is als volgt: 88% westen, 9% zuiden, 2% oosten, 1% noorden van Nederland. Dit steekt in regio's die buiten de Randstad vallen, bijvoorbeeld in het Noorden. Daar wil men meer profiteren van de rijkdom die nota bene uit eigen bodem komt. Ook als gekeken wordt naar de verschillende domeinen waarin door het FES wordt geïnvesteerd: infrastructuur, kennis, duurzaamheid, ruimtelijke ordening, blijkt dat de domeinen niet gelijkwaardig worden behandeld. Ruim 70% wordt geïnvesteerd in verkeer en vervoer.

Een ander punt van kritiek is dat overheidsfinancieringen niet moeten worden gekoppeld aan sterk schommelende gasbaten, dit werkt procycliciteit en inflatie in de hand. Het Nederlandse overheidsbeleid is tijdens de laatste drie kabinetten procyclisch geweest. Dit heeft de conjunctuurschommelingen verscherpt. De recessie van enkele jaren geleden is daardoor nodeloos verlengd en verdiept. Beheer en management van de overheidsfinanciën gaan mank aan "potjesdenken"; het idee dat voor iedere specifieke tijdelijke inkomstenbron of specifieke uitgavenverhoging een fonds (zoals het FES) gecreëerd moet worden. Hierdoor ontbreekt een integrale en transparante evaluatie van overheidsinkomsten en -uitgaven op hun cyclische, structurele en herverdelingseffecten (REA, 2006).

Daarnaast financiert het FES een groot aantal projecten die niet rendabel zijn, danwel waarvan de rendabiliteit volledig onduidelijk is. Er wordt in de politiek te vaak toegegeven aan onnodige en prestigeprojecten. Bovendien betreft het vaak financiering van projecten die anders ook gefinancierd zouden worden zoals de filebestrijding.

Het FES financiert ook een aantal zeer langlopende projecten, die niet stopgezet kunnen worden als de baten dalen danwel volledig opdrogen. Dit brengt een groot financieel risico met zich mee.

Het Centraal Planbureau (2006) heeft in 2006 49 FES projecten beoordeeld met als doel te analyseren of een project naar verwachting bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart. De gebruikte beoordelingscriteria zijn: legitimiteit/subsidiariteit, effectiviteit en efficiëntie. De resultaten zijn als volgt:

- 14 projecten gaven een gunstig totaalbeeld;
- 15 projecten gaven een gemengd totaalbeeld;
- 20 projecten gaven een ongunstig totaalbeeld;

Verreweg de meeste projecten dragen dus niet of onvoldoende bij aan de maatschappelijke welvaart. Dat is een zorgelijke conclusie.

### 5 Benodigde aanpassingen voor het FES

Om het FES in de huidige vorm te kunnen handhaven dient een aantal aanpassingen te worden doorgevoerd:

- De beoordeling en toewijzing van projecten moet plaatsvinden door een onafhankelijke commissie. De kans is nu namelijk levensgroot aanwezig dat partijen die dicht bij het vuur zitten zichzelf bedienen. Dat is de kat op het spek binden.
- Projecten dienen voldoende rendement te genereren en dat rendement moet ook hard gemaakt kunnen worden.
- De toewijzing en rendementen van de projecten moeten regelmatig worden getoetst door een externe partij, zoals de algemene rekenkamer of het CPB.

Echter, bij handhaving van het FES worden aardgasbaten nog steeds ingezet voor diverse projecten en wordt er geen geld opzij gezet om de aardgasbaten ook ten goede te laten komen aan toekomstige generaties.

### 6 Alternatief voor het FES

Een veelgenoemd alternatief voor het FES is deze ombouwen tot een financieel beleggingsfonds naar Noors voorbeeld waarbij het fonds toekomstige generaties kan dienen. Deze oplossing zorgt in sterke mate voor het opvangen van conjuncturele en structurele schokken en laat toekomstige generaties mee profiteren van huidige inkomsten.

Sinds een aantal emerging markets, waaronder China en Rusland, heeft aangekondigd zo'n 'Sovereign Wealth Funds' (SWF) op te zetten, staan deze weer volop in de aandacht. Het doel van zulke fondsen is het meer rendabel beheren van de overtollige reserves, die bijvoorbeeld voortkomen uit verkoop van grondstoffen. Hoewel de recente aandacht anders doet vermoeden, zijn SWFs geen nieuw fenomeen. Enkele olie-exporterende landen hebben al decennia geleden dergelijke fondsen opgezet om hun betalingsbalansoverschotten rendabel onder te brengen. Noorwegen heeft bijvoorbeeld al in 1967 een dergelijk fonds opgezet en ook in het Midden Oosten bestaan SWF's. Nederland is in het overzicht van landen met een SWF een opvallende afwezige.

De Rabobank (2008) heeft onlangs een analyse gemaakt van wat de effecten zouden zijn geweest als Nederland van begin af aan alle aardgasbaten volledig in een apart fonds zou hebben ondergebracht en jaarlijks een gemiddeld rendement van 3% zou zijn gemaakt op de beleggingen van dit fonds. Verder is aangenomen dat er nog geen middelen uit het fonds zouden zijn aangewend voor bestedingsdoeleinden.

De omvang van een dergelijk fonds zou in de loop der jaren zijn opgelopen tot ruim € 300 miljard, dat is meer dan 50% van het BBP. Ter vergelijking: het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds had eind 2006 een beheerd vermogen van € 209 miljard onder zijn hoede. Indien we in de jaren zestig een SWF hadden opgericht zou, ook nadat de aardgasbaten zijn verdwenen, nog minstens een generatie ervan hebben kunnen profiteren. Onder andere zou de financiering van de vergrijzing geen politieke issue meer zijn geweest.

### 7 Conclusie

Besluiten uit het verleden kunnen niet meer worden teruggedraaid. De manier waarop ons land met de aardgasbaten is omgegaan, moet ook niet worden geridiculiseerd. De aardgasbaten hebben immers een wezenlijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van onze economie.

Dit neemt niet weg dat het met het oog op de toekomst wel degelijk aanbeveling verdient om alsnog een SWF in te stellen. Beter ten halve gekeerd, dan ten hele gedwaald. Onze aardgasproductie zal, uitgaand van de bewezen reserves, hoogstens nog enkele decennia door kunnen gaan en de prijs zal in die tijd naar verwachting gemiddeld veel hoger liggen dan in het verleden, mede gezien de ontwikkelingen in de olieprijs. Zelfs bij een dalende aardgasproductie zal overheid nog jarenlang aardgasbaten genieten. Het zou jammer zijn als deze, net als in de afgelopen 40 jaar, al dan niet via het FES direct in bestedingen zouden worden vertaald.

Kees Koedijk

\* Decaan Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen, Universiteit van Tilburg

### Literatuur

Algemene Rekenkamer, 2008, *Jaarverslag en slotwet Fonds economische structuurversterking 2007*, Den Haag.

TNO en het Ministerie van Economische Zaken, 2007, *Olie en gas in Nederland, Jaarverslag 2006 en prognose 2007 – 2016*, juni 2007.

Centraal Planbureau, 2006, *Beoordeling projecten ruimtelijke economie, innovatie en onderwijs*, Den Haag.

Raad van Economisch Adviseurs (REA), 2006, *De verleiding van een opgaande conjunctuur - Advies over Voorjaarsnota 2006*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 30560, no. 3, SDU, Den Haag.

Rabobank, 2008, *Aardgasbaten, vergrijzing en infrastructuur: Waarom heeft Nederland geen SWF?*, Themabericht 2008/04.



## Publieke investeringen verdienen bescherming en kritische beoordeling

P.J.C.M. van den Berg\*

### 1 Inleiding

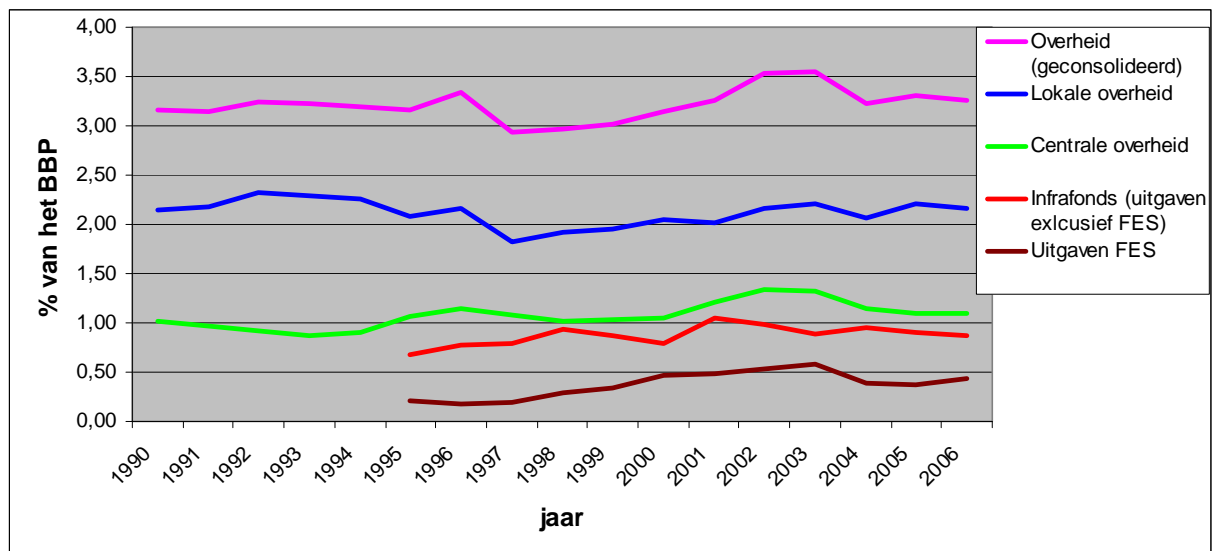
In voorgaande bijdragen is door Ros de opzet en de historie van het FES geschetst. Koedijk heeft stevige kritiek op het FES, aansluitend bij wat hij eerder naar voren heeft gebracht als een van de leden van de Raad van Economische adviseurs van de Tweede Kamer (REA, 2006). De REA kwalificeert het oormerken en afzonderen van publiek geld voor investeringen als verspilling en oordeelt dat de opzet en werking van het Fonds aan alle kanten rammelt. Forse kritiek op het bestaan en de werking van het FES wordt vaker naar voren gebracht. Zo spreken Jacobs, de Kam en Ros in het Jaarboek Overheidsfinanciën 2007 (pag. 59) over verkwanseling van publiek geld en stellen zij dat "de praktijk aantoont dat het FES een speeltje is voor bestedingsgrage politici en dat het zo snel mogelijk dient te worden afgeschaft". Het is heel goed dat vaderlandse hoogleraren openbare financiën Haagse beleidsmakers en de collectieve uitgaven kritisch volgen. Opvallend is dat kritiek ten aanzien van FES-uitgaven, circa 0,5% BBP, nogal eens fors lijkt dat ten aanzien van de overige collectieve uitgaven, circa 46% BBP. Ook de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten van de Tweede Kamer, naar haar voorzitter ook wel Commissie Duivesteijn genoemd, kwam eind 2004 tot kritische kwalificaties over de besturing van het FES. "Het FES wordt bestierd door een College van Chinese Mandarijnen". Graag ga ik in op de uitnodiging van de organisatoren om te reageren op de bijdrage van Ros en Koedijk. Een groot deel van de afgelopen 15 jaar behoorde ik tot die Chinese mandarijnen en mede vanuit die achtergrond en ervaring wil ik een aantal reacties geven. Overigens wie wat meer van de Chinese geschiedenis heeft gelezen weet dat de hoogste Chinese ambtenaren/mandarijnen lange tijd als zeer wijze mensen werden gezien, die een belangrijke bijdrage leverden aan een stabiel en goed overheidsbestuur op een Chinees continent dat aanzienlijk minder oorlogen kende dan het Europese continent in die tijd.

### 2 Empirisch materiaal over overheidsinvesteringen en FES-uitgaven

In figuur 1 wordt geïllustreerd dat de totale overheidsinvesteringen vanaf 1990 vrij stabiel zijn en 3 à 3,5 % BBP bedragen, vanaf 2000 ligt het investeringsniveau hooguit fractioneel hoger. Ongeveer tweederde van de overheidsinvesteringen worden verzorgd door de lokale overheden. De Rijksinvesteringen zijn ruim 1 % BBP en dat zijn vooral de uitgaven van het Infrafonds. De FES-uitgaven vormen maar een kleine component; in de periode 1995-2000 zo'n 0,25% BBP en vanaf 2000 niet veel meer dan 0,5% BBP. De FES-uitgaven lopen voor zo'n 70% via het Infrafonds en betreffen verder overdrachten en subsidies aan andere begrotingen en instellingen

voor de financiering van innovatieprojecten, onderwijsprojecten, gebiedsontwikkelingsprojecten enz. De tabellen 1 en 2 brengen in beeld dat er in de periode tot en met 2010 ruim 30 mld euro via het FES wordt uitgegeven en dat er in deze jaren zo'n 2,5 miljard euro per jaar beschikbaar is. In de huidige FES-ramingen voor de periode 2012-2020 is 1,7 miljard per jaar beschikbaar. Hoewel ook in Haagse beleidsdiscussies de belangstelling voor het FES vaak groot is, gaat het maar om een beperkte fractie van de investeringsuitgaven en om een nog veel kleiner deel van de totale collectieve uitgaven. In procenten van de totale collectieve uitgaven gaat het bij de FES-uitgaven maar om 1% van het uitgaventotaal.

Figuur 1. Overheidsinvesteringen vanaf 1990 (in % van het BBP)



Bron: CBS Statline, Begrotingen FES en Infrafonds

Tabel 1. FES-uitgaven 1995-2010

Domein	Uitgaven (mld. €)	Aandeel
Verkeer en Vervoer	21,9	71%
Kennis	3,3	10%
Natuur en duurzaamheid	2,6	8%
Ruimtelijke ordening	1	3%
FES-brug	2,5	8%
Totaal	31,1	100%

Bron: Rapport 12e Studiegroep Begrotingsruimte

Tabel 2. FES-uitgaven 2008-2020

Jaar	2008	2009	2010	2011	2012-2020
Uitgaven (mld. €)	3,27	2,48	2,51	2,19	1,71

Bron: Stand Miljoenennota 2009

### 3 Waarom een FES-fonds?

Extra bescherming tegen te gemakkelijke bezuinigingen op investeringen

Het FES is in 1993 ontstaan. Vanaf begin jaren negentig won de overtuiging terrein dat meer investeringen in de economische infrastructuur noodzakelijk waren om een hoger groeitempo dan in de jaren tachtig mogelijk te maken. Europa 1992 gaf een nieuwe impuls aan de economische integratie in Europa en aan het besef dat kwalitatief goede achterlandverbindingen cruciaal waren om van de voordelen daarvan te profiteren. Het politieke besef ontstond dat in de 15 jaar daarvoor bij noodzakelijke bezuinigingen te gemakkelijk het oog op de investeringsuitgaven was gevallen. De politieke pijn van bezuinigingen op de investeringsuitgaven wordt immers later gevoeld dan bij bezuinigingen op consumptieve uitgaven. De nadelen van bezuinigingen op de investeringen treden doorgaans pas in een volgende kabinetsperiode op. Dit leidt tot de gedachte dat het bestuurlijke voordelen biedt om investeringsuitgaven zichtbaarder te maken door ze apart te zetten in een Infrastructuurfonds en een FES-fonds om ze zo te kunnen ontzien bij bezuinigingen. Dit ontzien bij bezuinigingen is bij alle kabinetsformaties vanaf 1998 goed gelukt; er is zelfs bij iedere formatie extra geld voor investeringsdoelen bij gekomen.

Bevordering integrale, bovende departementale afweging

Door meevallers in de gasbaten zijn in het verleden diverse malen extra FES-middelen ter beschikking gekomen. Als dat ten tijde van het maken van een nieuw regeerakkoord was, werden de middelen vaak vrij precies aan beleidsterreinen dan wel departementen toebedeeld. Als dat tijdens een kabinetsperiode het geval was, bood dat mogelijkheden om diverse maatschappelijke investeringswensen over de grenzen van departementen heen tegen elkaar af te wegen. Zowel bij de FES-impulsen in 2005 als in 2006 was dat het geval. Om deze horizontale afweging te versterken heeft dit kabinet in het Coalitieakkoord afgesproken om een aantal nieuwe domeinen aan het FES toe te voegen. Daardoor komen naast investeringen in fysieke infrastructuur en kennis en innovatie ook investeringen van nationaal belang op het gebied van bevordering van verduurzaming van de energiehuishouding, waterbeheersing en ruimtelijke investeringen (waaronder groene investeringen) in aanmerking voor financiering uit het FES.

Prioriteit voor economische structuur op lange termijn

Waar in de politiek vaak veel aandacht gaat naar uitgaven met nut op de korte termijn, is het belangrijk extra middelen te reserveren voor uitgaven die pas op lange termijn, vaak na 10 jaar, maatschappelijk renderen.

100% eindejaarsmarge

In een dichtbevolkt land met ingewikkelde regels voor inpassing van ruimtelijke investeringen is de precieze spreiding in de tijd van investeringen vaak lastig in te plannen. Onbeperkte mogelijkheden om gelden mee te nemen naar een volgend jaar bevordert dan de kwaliteit van de uitgaven.

#### 4 Aanpak

*Kritische ex ante beoordeling van projectvoorstellen*

Voorstellen voor investeringen die bij de FES-beheerders worden ingediend worden onderworpen aan een kritische toets door doorgaans onafhankelijke beoordelaars. Vaak is dit het Centraal Planbureau, waar nodig in samenwerking met andere planbureaus. Op het terrein van kennis en innovatie wordt al sinds 1998 een onafhankelijke commissie van deskundigen (de Commissie van Wijzen tot voor kort jarenlang o.l.v. Prof. Walter Zegveld) ingezet die alle voorstellen beoordeelt en van verbetervoorstellen voorziet. Het Centraal Planbureau toetst de voorstellen op legitimiteit, ofwel is het een taak van de overheid of van private partijen? Het CPB beoordeelt voorstellen vervolgens op het aspect van subsidiariteit; waarom moet de nationale overheid dit doen in plaats van de lokale overheid? Bij een fonds dat investeringen van nationaal belang wil doen is dit natuurlijk een relevante vraag. Het CPB beoordeelt bovenal voorstellen op effectiviteit, zijn de voorstellen doeltreffend en doelmatig in de zin van dat zij tegen de laagste maatschappelijke kosten tot stand komen. Waar kwantificering mogelijk is, worden maatschappelijke kosten-batenanalyses verricht. Bij grote projecten vaak door planbureaus, maar ook geregeld door andere bureaus die deze expertise in huis hebben. Als het kabinet een besluit genomen heeft over toekenning van middelen voor projecten wordt het oordeel van de planbureaus gepubliceerd. Hiermee kunnen het parlement en andere kritische buitenstaanders zien of en in welke mate het kabinet in zijn besluiten afwijkt van die analyses.

In de regel worden meer projectvoorstellen beoordeeld dan dat er aan budget beschikbaar is. Op deze manier concurreren de voorstellen voor investeringen met elkaar om schaarse middelen. In diverse selectieronden is gebleken dat slechts een beperkt deel (niet veel meer dan 10%) van de ingediende voorstellen het predicaat "gunstig" verkrijgen en dat de rest van de projecten als "opwaardeerbaar" of als "ongunstig" wordt gekwalificeerd. Bij de opwaardeerbare projecten leidt de kritische

analyse van het CPB of van de Commissie van Wijzen dan tot aanpassing van plannen. Deze plannen kunnen in aangepaste vorm en meer op maat gesneden alsnog een positief besluit krijgen. Bij diverse gelegenheden heeft het CPB er op gewezen dat investeringsvoorstellen vaak aanzienlijk kunnen worden verbeterd door de plannen selectiever te maken, adequater te dimensioneren en beter te faseren. Niet zelden worden door de Commissie van Wijzen aanvullende voorwaarden geformuleerd waaraan voldaan moet zijn voordat na een positief besluit gelden worden uitgekeerd.

Kortom: indieners van voorstellen moeten eerst met hun plasje naar de dokter voordat de FES-beheerders besluiten over de toekenning van gelden.

Het feit dat FES-beheerders een maatschappelijke kosten-batenanalyse eisen bij belangrijke investeringsvoorstellen heeft een positieve en brede uitstraling gehad naar aanpalende beleidsterreinen. De discussies over kosten-batenanalyses hebben de afgelopen tien jaar tot de leidraad Onderzoeksprogramma Effecten Infrastructuur (OEI) geleid, en tot aanzienlijk bredere toepassing daarvan op het beleidsterrein van Verkeer en Waterstaat. Investerings in het Infrafonds worden tegenwoordig ook langs die lijnen tegen het licht gehouden. Op het terrein van VROM worden voorstellen voor gebiedsontwikkeling in het kader van de Nota Ruimte ook via MKBA's geanalyseerd. Voor de periode 2006-2014 is immers 1 miljard euro uit het FES beschikbaar gesteld voor

Nota Ruimte-projecten. De activiteiten van de Commissie van Wijzen op het terrein van kennisbeleid hebben ook bij OCW de discussie aangewakkerd om tot meer 'evidence-based' beleid te komen. Het FES en de projectbeoordeling die daarbij hoort lijkt een goede bijdrage te leveren aan de lange mars naar beter onderbouwd en meer 'evidence-based' beleid.

### 5 Nieuwe FES-wet

Tot de huidige kabinetsperiode werd het FES gevoed met een vast percentage van de gasbaten (circa 42%) en rentebaten voortvloeiend uit de verkoop van staatsdeelnemingen en opbrengsten uit veilingen. Deze autonome voeding van het FES leverde problemen op die o.a. zijn verwoord in het rapport van de 12<sup>e</sup> Studiegroep Begrotingsruimte. Kern van het probleem is dat de soms forse fluctuaties in de voeding, vooral ten gevolge van volatiliteit in de olieprijs, kunnen leiden tot teveel ad hoc investeringsbeslissingen. In de tweede plaats is de Nederlandse aardgasvoorraad eindig. Dit betekent dat een groot deel van de huidige voeding van het FES op termijn wegvalt.

Daarom heeft het FES met ingang van deze kabinetsperiode een vaste voeding. Dat betekent dat de omvang van de voeding van het FES bij de start van de kabinetsperiode is afgestemd op de begrote uitgaven voor de komende vier jaar. Daarmee wordt het trendmatige uitgavenbeleid ook uitgebreid naar het domein van

het FES. Gasbatenmutaties tijdens de kabinetsperiode komen ten gunste (of ten laste) van het saldo en daarmee de staatsschuld.

Tevens heeft dit kabinet zichzelf de opdracht gegeven een nieuwe, stabiele en toekomstbestendige voedingsystematiek voor het FES te ontwikkelen die met ingang van de volgende kabinetsperiode wordt gehanteerd; nu voorzien in 2012. Op 1 juli 2008 heeft het kabinet in een brief aan de TK een voorstel gedaan<sup>1</sup>. Het FES zal vanaf 2012 worden gevoed met een deel van het rendement van de waarde van het aardgasvermogen, volgens de formule:

FES-voeding = risicovrije reële rente x waarde aardgasvermogen x een nader te bepalen percentage van maximaal 100%.

Hierdoor wordt (een deel van) het resterende aardgasvermogen omgezet in een structurele en stabiele reeks aan FES-voeding, waardoor er ook na het opdrogen van het aardgasvermogen voeding is van het FES. Met de waarde van het aardgasvermogen wordt bedoeld de contante waarde van de reeks (te verwachte) aardgasbaten vanaf de inwerkingtreding van de systematiek. Door het percentage in de formule vast te stellen kan ieder kabinet de voeding afstemmen op de investeringsbehoefte. De keuze voor een percentage wordt voorafgaand aan de indiening van de eerste FES-begroting van een nieuwe kabinetsperiode gemaakt en vervolgens in de FES-begroting toegelicht. Hierbij geldt een minimum van € 1,7 miljard. (prijzen 2008) . Dit bedrag wordt het reëel wettelijk minimum van het FES. Met deze nieuwe systematiek wordt het permanente rendement op het gasvermogen meegenomen in de reguliere afweging van middelen en bestedingen, in plaats van de directe gasbaten. Dit is in lijn met aanbevelingen van DNB in een recent gepubliceerde studie<sup>2</sup>

Peter van den Berg

\*De auteur is directeur van de Inspectie der Rijksfinanciën bij het Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting bij het Ministerie van Financiën en dankt Michiel van Goor en Ruud Knoop van de Inspectie der Rijksfinanciën voor de hulp bij het schrijven van dit artikel.

---

1 Brief van de Minister van Economische Zaken en van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1 juli 2008, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 D, nr 11.

2 Wierts, P. en Schotten, G. (2008), *De Nederlandse gasbaten en het begrotingsbeleid: theorie versus praktijk*, DNB Occasional Studies, Vol.6/No.5 (2008).

## Het perspectief van de Commissie-Bakker op doorgroei van arbeidsparticipatie

F.A.G. den Butter\*

### Samenvatting

Een verdere doorgroei van de arbeidsparticipatie draagt bij aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Het kabinet zet daarbij in op een toename tot 80% in 2016. Vanuit dat perspectief heeft de Commissie-Bakker (Commissie Arbeidsparticipatie) in juni 2008 een groot aantal beleidsaanbevelingen gedaan, dat het kabinet in belangrijke mate gaat volgen. In 2000 heeft de WRR het rapport *Doorgroei van arbeidsparticipatie* uitgebracht dat aanbevelingen bevat om de belemmeringen voor zo'n toename van arbeidsparticipatie weg te nemen. Dit artikel bespreekt en vergelijkt de aanbevelingen. Een belangrijk aspect is dat ouderen aan het werk blijven en gedeeltelijk na hun 65<sup>ste</sup> blijven doorwerken. De Commissie-Bakker bepleit daarbij expliciet een verhoging van de pensioenleeftijd. Een alternatief is de pensioenleeftijd meer te flexibiliseren en de AOW daarop aan te passen. De meningen over ontslagbescherming zijn verdeeld. Een eenvoudige oplossing is om in arbeidscontracten carrière gebonden ontslagtermijnen op te nemen. Daarnaast is een betere aansluiting van loonprofielen op productiviteitsprofielen gewenst. Het betekent minder starre loonschalen en een grotere mate van loondifferentiatie. Voor de arbeidsmarkt van de toekomst met aanbodtekorten legt de WRR de nadruk op het zingevingsargument: naast een geldelijke beloning moet het werk ook in ruimere zin voldoening leveren en daarmee bijdragen tot de individuele welvaart.

Trefwoorden: arbeidsparticipatie, Commissie-Bakker, ontslagrecht

### 1 Inleiding

De opdracht die de regering begin 2008 heeft meegegeven aan de Commissie Arbeidsparticipatie, is om 'zonder beperkingen' te onderzoeken welke maatregelen nodig zijn om de arbeidsparticipatie in Nederland structureel te verhogen tot 80%. In die zin vertoont de opdracht verwantschap met het advies van de WRR in 2000 in haar rapport *Doorgroei van Arbeidsparticipatie* waarin de gevolgen van een scenario zijn uitgewerkt waarbij de participatie in 2020 tot 75% oploopt. In dit artikel worden de overeenkomsten en verschillen belicht tussen dit WRR-advies (WRR, 2000) en het advies van de Commissie-Bakker, zoals de Commissie Arbeidsparticipatie meestal naar de voorzitter wordt genoemd. (zie Commissie Arbeidsparticipatie, 2008, en ook Bovenberg en Oosterwijk, 2008). Vooropgesteld zij dat de WRR in de eerste plaats beoogde na te gaan welke knelpunten een doorgroei van de arbeidsparticipatie zou kunnen oproepen, en hoe die knelpunten verholpen zouden kunnen worden, terwijl de Commissie-Bakker allerhande beleidsmaatregelen, zowel op de korte als op de lange termijn, opsomt die de gewenste doorgroei kunnen

bewerkstelligen. Maar ook in het WRR- rapport worden maatregelen besproken die de doorgroei bevorderen, zodat het in die zin relevant is te bezien hoe de opvattingen over adequaat arbeidsmarktbeleid in de tussenliggende jaren zijn geëvolueerd.

## 2 Doorgroeiscenario's

Om knelpunten te kunnen identificeren, heeft de WRR indertijd de doorgroei van arbeidsparticipatie gespecificeerd naar geslacht en leeftijdsgroepen. Bezien is in hoeverre daarbij een omslag ten opzichte van het verleden nodig is. De figuren 1a t/m 1d tonen welke bijdrage de verschillende leeftijdsgroepen in de periode 1981-1999 aan de toename van de arbeidsparticipatie in die periode hebben geleverd, en welke toename volgens het WRR-scenario nog extra nodig is om van 2000 tot 2020 een doorgroei van 62% in 2000 tot 75% in 2020 te bereiken. De figuren illustreren dat de toename van de arbeidsparticipatie in de laatste decennia van de vorige eeuw volledig is toe te schrijven aan een toename van de participatie van vrouwen. Voor een voldoende doorgroei van de participatie dient de participatie van vrouwen nog verder toe te nemen. Een dergelijke voortgezette participatiegroei van vrouwen betreft voornamelijk de latere leeftijdsgroepen. Is in het verleden de participatie van vrouwen vooral toegenomen vanwege het additionele aanbod van jonge vrouwen op de arbeidsmarkt, in de periode na 2000 zijn het vooral de oudere vrouwen die meer gaan participeren om de participatiegroei van het doorgroeiscenario te realiseren. Vanuit het perspectief van de arbeidsmarktdynamiek betekent het dat vrouwen, veel meer dan in het verleden, ook op latere leeftijd moeten blijven participeren. Het devies is dus om de vrouwen aan het werk te houden, met eventueel een onderbreking voor het krijgen van kinderen.

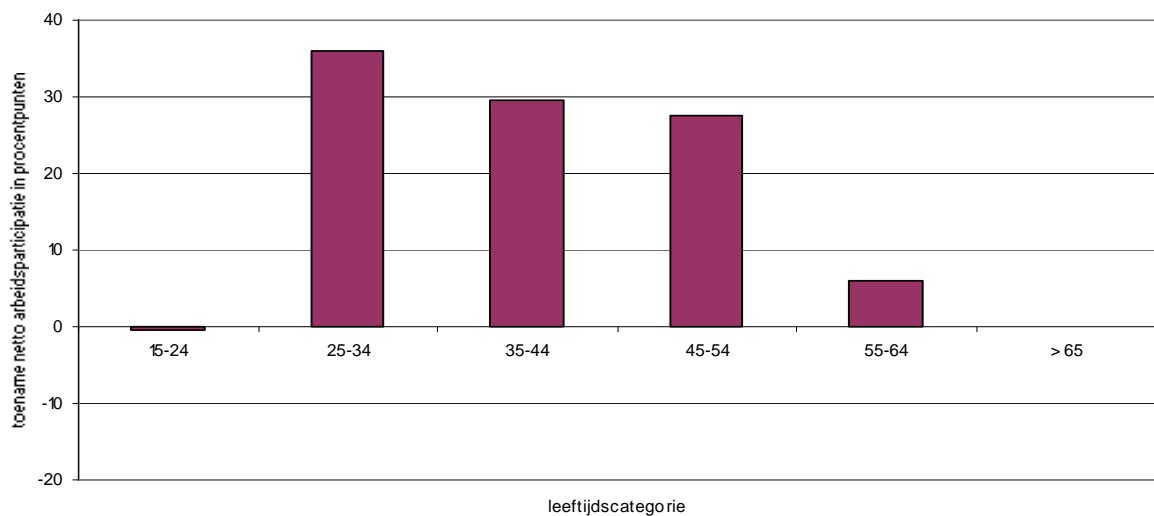
Dit blijven participeren op latere leeftijd geldt nog in veel sterkere mate voor de mannen. In tegenstelling tot de vrouwen was hier ten tijde van publicatie van het WRR-rapport een duidelijke omslag van de trend uit de voorgaande periode nodig, toen de mannen in het geheel niet hebben bijgedragen aan de participatiestijging. De geringe toename van de participatie van de jongere mannen is in die periode volledig tenietgedaan door een daling van de participatie van de oudere mannen. Dit hing voor een deel samen met de riant mogelikheden voor vervroegde uittrekking, die nog eens versterkt werden door beïnvloeding van de preferenties via de idealisering van het "Zwitserleven-gevoel". Voor de participatietoename volgens het doorgroeiscenario was indertijd vooral een enorme omslag van de participatie van oudere mannen tussen 55 en 64 jaar nodig.

Hoe is de stand van zaken 8 jaar later, en hoe verhoudt het doorgroeiscenario van de WRR zich tot het scenario van de Commissie-Bakker om de gewenste participatie in 2020 te bereiken? Dit wordt geïllustreerd in figuur 2, die door het CPB is samengesteld. Volgens de door het CPB opgestelde bijlage van het rapport van de



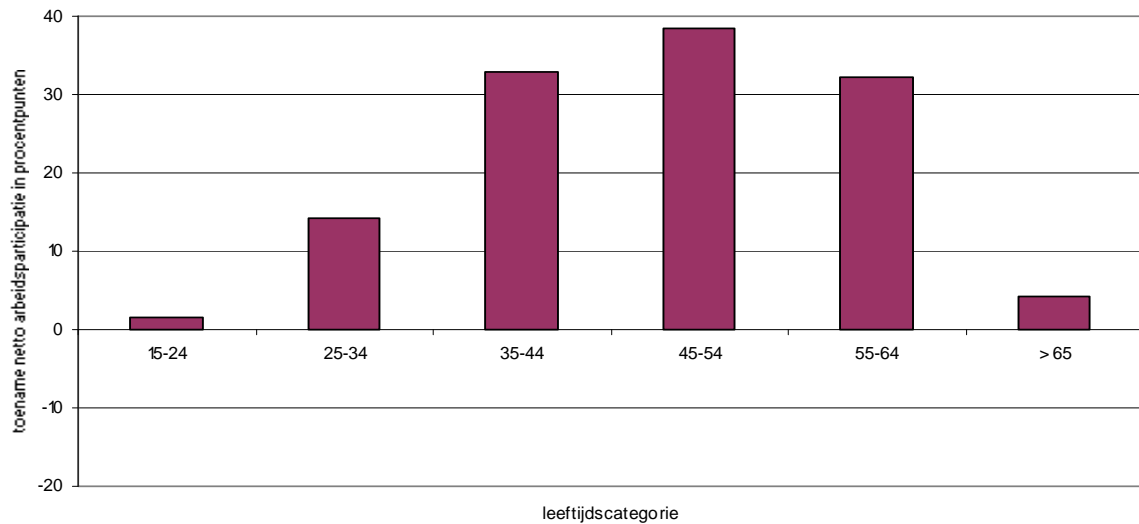
Commissie-Bakker is uitgegaan van een arbeidsaanbodscenario waarbij voor het jaar 2020 een participatiegraad van 77% voor 20-64 jarigen is voorzien. Helaas heeft het CPB hierbij geen opsplitsing naar geslacht kunnen maken. De figuur toont dat in de afgelopen periode vooral de arbeidsparticipatie van ouderen flink is toegenomen. In die zin is de uitgangssituatie nu een heel andere dan in 2000. Toch moet ook voor de komende jaren het leeuwendeel van de extra arbeidsparticipatie van de leeftijdsgroepen tussen de 50 en 64 jaar komen. Bij de jongeren is nauwelijks meer een verhoging van de participatie mogelijk. Integendeel, omdat arbeidsparticipatie in de toekomst een steeds hogere scholing vereist, zal de participatie van de jongeren vanwege de langere leerperiode eerder dalen dan stijgen. De aandacht voor een kortere studieduur weegt hier waarschijnlijk niet tegen op. Opgemerkt zij dat, hoewel het in beide rapporten over bruto participatiegraden gaat, het niveau van deze indicatoren niet volledig vergelijkbaar is. Voor de analyse van de benodigde veranderingen in de hier gepresenteerde figuren maakt dat echter weinig uit.

*Figuur 1a. Participatietoename vrouwen (1999 t.o.v. 1981)*



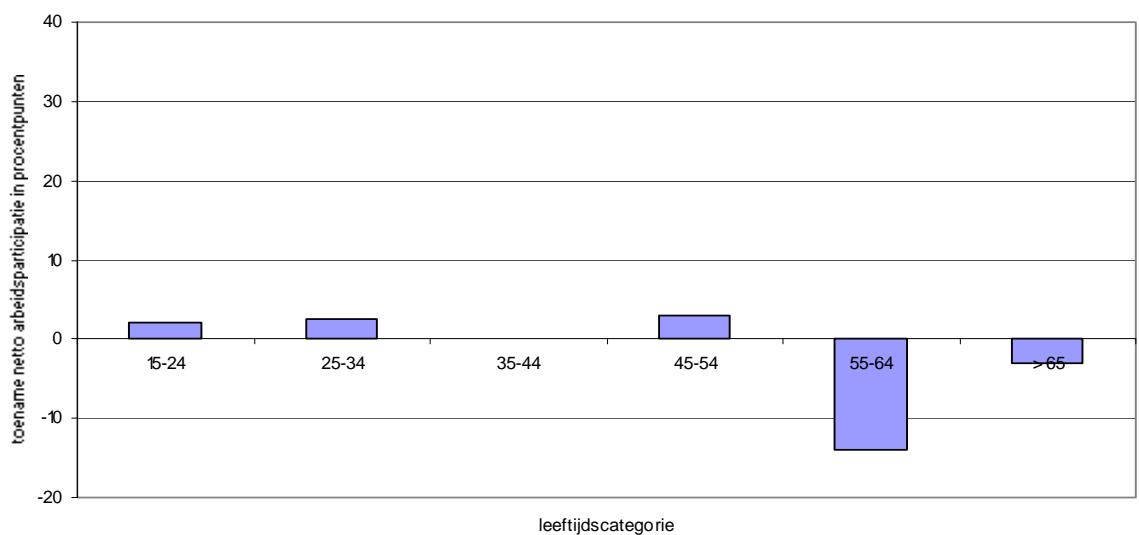
Bronnen: Berekeningen in WRR (2000) ontleend aan CBS-Statline en CPB.

Figuur 1b. Participatietoename vrouwen volgens het doorgroeiscenario (2020 t.o.v. 2000)



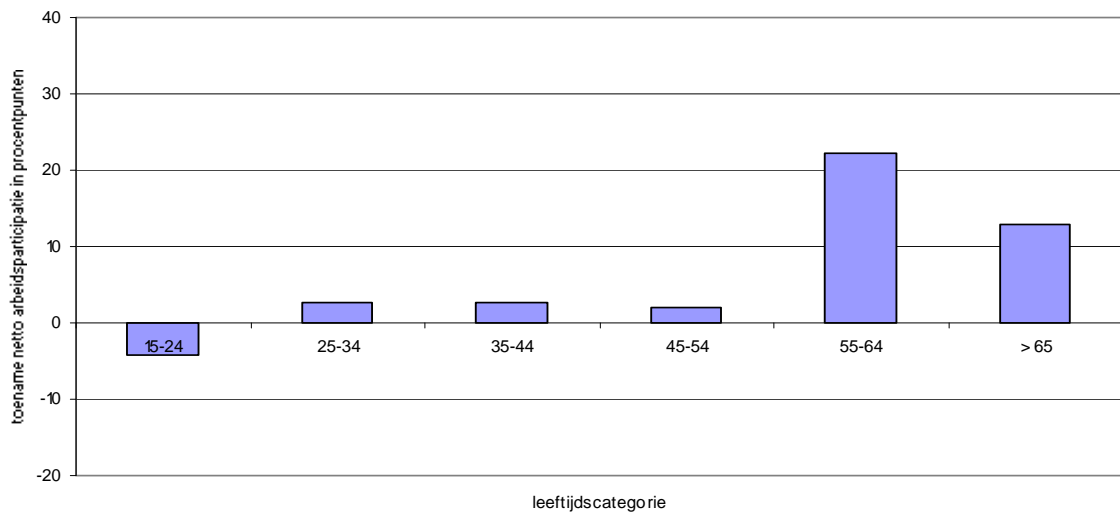
Bronnen: Berekeningen van WRR (zie WRR, 2000) op basis van CBS/CPB, *Bevolking en arbeidsaanbod: drie scenario's tot 2020*, Den Haag, 1997.

Figuur 1c. Participatietoename mannen (1999 t.o.v. 1991)



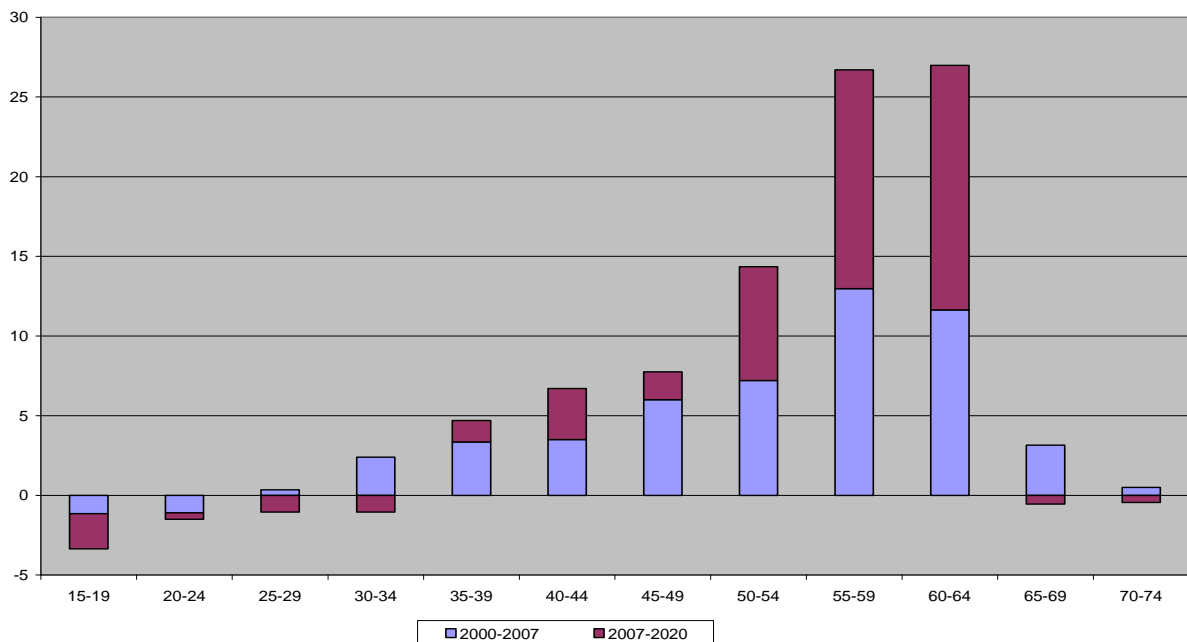
Bronnen: Berekeningen in WRR (2000) ontleend aan CBS-Statline en CPB.

Figuur 1d. Participatietoename mannen volgens het doorgroeiscenario (2020 t.o.v. 2000)



Bronnen: Berekeningen WRR (zie WRR, 2000) op basis van CBS/CPB, *Bevolking en arbeidsaanbod: drie scenario's tot 2020*, Den Haag, 1997.

Figuur 2. Toename van arbeidsparticipatie: gerealiseerd 2000-2007 en volgens de Commissie-Bakker 2007-2020



Bron: CPB op basis van berekeningen voor de Commissie Arbeidsparticipatie (2008)

Vanuit het perspectief van de arbeidsmarktdynamiek, waarbij de jongere leeftijdsgroepen van nu de oudere leeftijdsgroepen van de toekomst zijn, legt het WRR-advies de nadruk op het aan het werk blijven van de participanten. Daarentegen besteedt de Commissie-Bakker, in navolging van wat in de Nederlandse beleidsanalyse nog steeds gebruikelijk is, veel aandacht aan het doen participeren van het "onbenutte arbeidspotentieel". Natuurlijk is het niet onbelangrijk om degenen die nu niet werken, aan het werk te krijgen, maar deze gedachte gaat wel van een statisch beeld van de arbeidsmarkt uit. Beseft dient te worden dat de non-participanten van vandaag niet perse de non-participanten van morgen hoeven te zijn. Participatie wordt niet alleen bevorderd door meer toetreders of door verhoging van de toetreedkans, maar ook (en vooral) door verkleining van de uittreedkans. Vandaar dat vanuit het perspectief van de arbeidsmarktdynamiek het devies van de WRR: "houdt de geboortegolf generatie en de vrouwen (zo lang mogelijk) aan het werk", veel meer zoden aan de dijk zet om de participatie te verhogen.

Een van de meest besproken, en volgens de berekeningen van het CPB ook meest succesvolle beleidsopties om de participatie te verhogen en de overheidsfinanciën in de komende periode van vergrijzing houdbaar te houden, is een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd. De veronderstellingen in beide doorgroei-scenario's hierover zijn opmerkelijk. De WRR gaat zonder dat hierover in het rapport aanbevelingen worden gedaan, uit van een flinke toename van participerende mannen en vrouwen na hun 65<sup>ste</sup>. In werkelijkheid heeft zich, zo laat figuur 2 zien, ook een dergelijke groei voorgedaan. De Commissie-Bakker voorziet daarentegen voor de komende periode tot 2020 geen verdere doorgroei van de participatie van 65plussers. Waarschijnlijk hangt dit samen met het feit dat eerst de participatie tot het 65<sup>ste</sup> levensjaar flink verhoogd moet worden alvorens veel extra mensen na hun 65<sup>ste</sup> kunnen blijven doorwerken.

### 3 Beleidsvoorstellen

De Commissie-Bakker heeft een lijst met maar liefst 42 maatregelen opgesteld om op de korte termijn de arbeidsparticipatie te verhogen. Gedeeltelijk wordt daarbij aangesloten bij voorgenomen kabinetsbeleid. Onder meer wordt een participatieplicht voor uitkeringsgerechtigden voorgesteld, de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting dient te worden uitgefaseerd en overheid en bedrijfsleven moeten meer flexibel in loopbaan en werktijden zijn om het werk passend voor mensen met zorgverantwoordelijkheid te maken. Veel van de maatregelen uit de lijst dienen om de oudere werknemers te bewegen om langer door te werken. In die zin sluiten de voorstellen aan op de aanbevelingen van de WRR uit 2000, zij het dat de Commissie-Bakker meer op de details ingaat en de voorstellen in een moderner jasje stopt. Zo noemt de Commissie-Bakker in voorstel 25 de mogelijkheid van een geleidelijke afbouw van de carrière met een deeltijdpensioen. De WRR (2000, blz. 267) stelt in dit verband de creatie van

seniorenfuncties als milde vorm van demotie voor. Indertijd bleek dat voor de vakbeweging een brug te ver. Op het woord demotie rustte daar tot voor kort nog een taboe. Gezegd dient dat de overgang van eindloonregelingen naar middelloonregelingen, die inmiddels heeft plaatsgevonden, de seniorenfuncties met demotie tegenwoordig makkelijker en financieel aantrekkelijker heeft gemaakt.

De manier waarop de pensioenleeftijd geleidelijk kan worden verhoogd, wordt door de Commissie-Bakker met grote zorgvuldigheid gezien. Daarbij wordt ook zoveel mogelijk gebruik gemaakt van ervaringen in Scandinavië en de Verenigde Staten (zie Bovenberg en Oosterwijk, 2008). Het is duidelijk dat deze beleidsoptie de komende jaren een belangrijke rol in het politieke debat in ons land gaat spelen. Overigens is, zo blijkt uit de voorstellen, om de pensioenleeftijd te verhogen wel een grote gedetailleerdheid nodig om de kosten en baten evenwichtig over alle generaties en bevolkingsgroepen te verdelen. De vraag is of dat niet eenvoudiger kan, waarbij optimaal rekening wordt gehouden met de preferenties ten aanzien van de gewenste leeftijd van pensionering en met de heterogeniteit van het productief vermogen van werknemers op oudere leeftijd. De een kan en wil nu eenmaal langer doorwerken dan de ander. Men kan zich voorstellen dat de pensioenen nog veel meer dan in de voorstellen van de Commissie-Bakker worden geïndividualiseerd, zodat de AOW-leeftijd en de spilleeftijd voor de aanvullende pensioenen niet meer zo relevant zijn. Daarbij zijn verschillende opties voor flexibilisering van de AOW mogelijk. Zo is het denkbaar de AOW-uitkering vanaf een vaste leeftijd te doen beginnen en vervolgens te faciliteren om via een individuele spaarregeling later van die uitkering gebruik te maken (zie Den Butter en Van Sonsbeek, 2008). In dat geval zal, bij een inbouw van de juiste prikkels, de feitelijke pensioenleeftijd toenemen zonder dat de spilleeftijd verhoogd behoeft te worden.

De Commissie-Bakker legt ook in die zin de nadruk op een geleidelijk ophogen van de pensioenleeftijd omdat in de doorrekeningen die het CPB voor de commissie heeft gedaan, uitsluitend deze maatregel een substantieel resultaat oplevert om de arbeidsparticipatie te doen verhogen en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te doen verbeteren. Andere maatregelen, zoals loonkostensubsidies, versoeren van de WW, verlagen van het minimumloon of intensivering van sancties in WW en bijstand hebben volgens het CPB nauwelijks resultaat (zie de bijlage bij het rapport van de Commissie-Bakker). Opmerkelijk is dat dit ook geldt voor een inkomensafhankelijke heffingskorting die met een generieke lastenverzwaring wordt gefinancierd. Zo'n belastingkorting voor werknemers vormde indertijd een belangrijk onderdeel van de aanbevelingen van de Commissie-Andriessen om de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te verhogen. Dat vanwege de gunstige werkgelegenheidseffecten in de doorrekening van het CPB (Commissie Laagste Segment Arbeidsmarkt, 1994). Nu moet worden gezegd dat de inkomensafhankelijke arbeidskorting volgens de huidige berekeningen van het CPB

nog wel een gunstig effect heeft op de werkgelegenheid in personen, maar dat geldt niet voor de werkgelegenheid in arbeidsjaren, die het CPB in dit verband relevant acht.

Een ander belangrijk beleidsvoorstel van de Commissie-Bakker, die in de berekeningen van het CPB veel aandacht krijgt, is fiscalisering van de AOW. Indertijd is deze optie in het WRR-rapport uit 2000 niet genoemd, maar het vormde wel een veelbesproken onderdeel van een eerder rapport van de WRR over *Generatiebewust Beleid* (WRR, 1999). De discussie over deze regeling die beoogt om lasten van vergrijzing op een andere manier over de generaties te verdelen, is nog eens in alle heftigheid overgedaan tijdens de verkiezingscampagne van 2006. Ook toen de WRR dit voorstel tot fiscalisering in haar rapport opnam, speelde de fiscalisering trouwens al een rol in de beleidsdiscussie, en vond deze via de maximering van de AOW-premie in feite al voor een deel plaats. Opmerkelijk is dat de aanbevelingen van de Commissie-Bakker vooralsnog deze discussie niet opnieuw hebben doen oplaaien.

De beleidsaanbevelingen voor doorgroei van de arbeidsparticipatie van de WRR uit 2000 kennen veel minder detail dan die van de Commissie-Bakker. Daarbij komt dat de WRR een voorkeur heeft voor generieke regelingen, omdat specifieke regelingen makkelijk een aanzuigende werking hebben, of, indien nadelig, kunnen worden ontlopen. Bovendien zijn de transactiekosten van specifieke maatregelen veelal hoog, omdat in de principaal/agent-relatie tussen overheid en mogelijke deelnemers deze regelingen hoge monitoring en "bonding" kosten met zich meebrengen. Opmerkelijk is dat het CPB in de inleiding van de bijlage bij het rapport van de Commissie-Bakker de opmerking plaatst dat aan het uitvoeren van het beleid in veel gevallen transactiekosten verbonden zijn en dat met de welvaartsverliezen vanwege deze kosten van uitvoering van het beleid in de berekeningen geen rekening wordt gehouden. Toegegeven zij dat het moeilijk is deze kosten in de doorrekening van beleidsvoorstellen te betrekken, maar toch zou, meer dan nu het geval is, de kosten van uitvoering dienen mee te wegen in het politieke debat over beleidsvoorstellen. Dan zal blijken dat met name regelingen die vanwege de compromisvorming ingewikkeld zijn geworden, onnodig veel uitvoeringskosten met zich meebrengen. Als voorbeeld zij hierbij genoemd het compromis over fiscalisering van de AOW in het coalitieakkoord.

Aangezien de doorgroei-exercitie van de WRR uit 2000 vooral een knelpuntenanalyse was, zijn de beleidsaanbevelingen gefocust op het wegnemen van de knelpunten. Als belangrijkste knelpunt werd indertijd door de WRR de problematiek van ziekte en arbeidsongeschiktheid gezien. De meest uitgewerkte aanbevelingen hadden dan ook daarop betrekking. Veel van die aanbevelingen zijn achterhaald – men kan ook zeggen verwezenlijkt – door de overgang van WAO naar WIA. Een aanbeveling die enigermate terzijde in het WRR-rapport is opgenomen, namelijk het voorstel om wat

aan het begintraject van ziekte te doen via versoering van de aanvulling van het ziektegeld naar 100% van het loon, kreeg in de publiciteit indertijd de volle aandacht. De storm rond dit voorstel is vervolgens weer gaan liggen en is nooit verder opgelaaid. Ook bij de Commissie-Bakker blijven aspecten van ziekte en arbeidsongeschiktheid buiten beeld.

#### *Ontslagrecht*

De toevoeging 'zonder beperkingen' in de opdracht aan de Commissie-Bakker heeft betrekking op de discussie over het ontslagrecht die de aanleiding vormde voor de instelling van de commissie. Zoals gebruikelijk in het Nederlandse poldermodel was de commissie bedoeld als uitweg om het vastgelopen politieke debat over het ontslagrecht vlot te trekken. Versoepeling van het ontslagrecht wordt door de voorstanders gezien als een middel om de flexibiliteit op de arbeidsmarkt te verhogen. Dankzij een verlaging van de kosten van het ontslag zullen werkgevers ook eerder geneigd zijn nieuwe vacatures te openen en minder beperkingen voelen om extra werknemers in dienst te nemen (zie bijv. Blanchard en Portugal, 2001). Een versoepeld ontslagrecht, zo is de gedachte, bevordert de doorstroom op de arbeidsmarkt. Mede op instigatie van de OECD en het EU-secretariaat is aanpassing van het ontslagrecht een actueel onderwerp van beleidsdiscussie in een aantal Europese landen, o.m. in Frankrijk waar Blanchard en Tirole aanbevelingen voor versoepeling hebben gedaan (zie Blanchard en Tirole, 2004).

Deze discussie over ontslagrecht past in het meer brede kader van de wens tot "flexicurity" op de arbeidsmarkt (Wilthagen, 1998). Op de arbeidsmarkt van vandaag de dag zijn er geen banen meer voor het leven, maar is het van belang dat men naar een nieuwe baan uitzielt wanneer de oude baan door omstandigheden onproductief dreigt te raken. Kortom, een overgang van baanzekerheid naar werkzekerheid (zie WRR, 2007). Dan moeten er wel prikkels in de regulering van de arbeidsmarkt worden ingebouwd om die overgang zo goed mogelijk te laten verlopen. Veelal geldt het Deense model daarbij als voorbeeld: op de Deense arbeidsmarkt is weinig ontslagbescherming, is de uitkeringsduur relatief kort, maar de uitkering direct na het werkloos raken is (voor de onderkant van de arbeidsmarkt) is er relatief hoog en allerhande scholings- en omscholingsmaatregelen zorgen ervoor dat men wordt bijgestaan bij het vinden van een nieuwe baan. Bovenberg en Teulings (2007) vinden het Deense model het dichtst in de buurt komen bij hun Utopia voor de inrichting van de arbeidsmarkt, en niet het Amerikaanse of Britse model. Dat is opmerkelijk aangezien zij wel het Angelsaksische boven het Rijnlandse model voor inrichting van de economie verkiezen. Maar in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk is de werkzekerheid niet goed geregeld. Bovendien zijn in de Verenigde Staten de ontslagkosten nog hoog. Overigens is bij het Deense model ook wel een aantal kanttekeningen te plaatsen (zie bijv. Willems en Van Asselt, 2007; Den Butter en Hochguertel, 2007). In de eerste plaats was de ontslagbescherming in

Denemarken al traditioneel zeer gering zodat hier niet van een bewust beleid naar minder baan zekerheid en meer werk zekerheid kan worden gesproken. Daarnaast zijn de arbeidsmarktvoorzieningen in Denemarken om werklozen en nieuwe toetreders snel aan een baan te helpen, kostbaar en hebben geen groot positief effect op de werkgelegenheid. Dat laatste blijkt ook in meer brede zin uit studies die de gevolgen van versoepeling van het ontslagrecht onderzoeken. (Deelen et al., 2006).

De Commissie-Bakker heeft op bekwaame wijze de discussie rond de versoepeling van het ontslagrecht omzeild en daarmee de angel uit deze discussie gehaald. De commissie doet namelijk wel degelijk voorstellen die beogen om de maatschappelijke kosten van ontslag te doen verminderen. Een terecht uitgangspunt vormt daarbij het criterium van Blanchard en Tirole (2004) dat de werkgever de maatschappelijke kosten van ontslag dient te internaliseren, waarbij de ontslagboete gelijk moet zijn aan de uitkeringen van de ontslagen werknemers en de extra kosten van ontslag (zie ook Bovenberg en Oosterwijk, 2008). De voorstellen voor premiedifferentiatie in de WW uit het coalitieakkoord hebben eveneens een dergelijke intentie. Indien dit precies te regelen valt, zou een verdere wetgeving rond ontslagrecht zelfs niet nodig zijn. De Commissie-Bakker probeert deze situatie te benaderen door werkgevers een ontslagvergoeding op te leggen, die gestort dient te worden in een persoonsgebonden *werkbudget* dat overdraagbaar is tussen banen. Dit werkbudget kunnen werknemers dan benutten in de overgang naar een nieuwe baan, bijvoorbeeld om zich bij te scholen, maar ook als inkomen tijdens de zoektocht naar een nieuwe baan. In die zin vervangt deze vorm van werkverzekering (WV) de uitkering uit de WW en vervult dezelfde functie in wat wel genoemd wordt de irrigatiefunctie van de sociale zekerheid, namelijk dat het werkzoekenden in staat stelt om zo goed mogelijk een productieve baan te vinden, zonder dat zij door gebrek aan middelen gedwongen worden snel een minder passende nieuwe baan aan te nemen (Acemoglu en Shimer, 1999). Het voorstel van het werkbudget vertoont verwantschap met het voorstel om de WW-uitkering te vervangen door een *individuele spaarrekening*. Dit voorstel is uitvoerig in de literatuur besproken, maar de welvaartsvoordelen van zo'n regeling, waarbij een efficiencywinst optreedt vanwege verminderde moral hazard bij een WW-uitkering, maar waarbij een deel van de risicosolidariteit van de WW vervalst, zijn niet eenduidig (Feldstein en Altman, 1998; Bovenberg en Sørensen, 2004; Bovenberg et al., 2008; Orszag et al., 1999; Den Butter en Kock, 2000). Wellicht verdient het de voorkeur om de WW-regeling via een optimale combinatie van uitkeringsduur en uitkeringshoogte zodanig in te richten dat de negatieve invloed van de moral hazard zo klein mogelijk wordt gehouden. (Jongen, 2008).

Het WRR-rapport over de doorgroei van de arbeidsparticipatie geeft weliswaar een overzicht van de argumenten voor en tegen versoepeling van ontslagbescherming (WRR, 2000, blz. 94), maar komt niet tot aanbevelingen op dit gebied. Het belangrijkste analysekader van het WRR-rapport uit 2000 betreft de



arbeidsmarktdynamiek. In een recent rapport constateert de WRR (2007) dat de arbeidsmarktdynamiek van oudere werknemers laag is. In het huidige debat vormt dit een aanleiding om hier een versoepeling te bepleiten (CPB in de bijlage bij het rapport van de Commissie-Bakker, blz. 10-11). De vraag is echter hoe erg deze lage arbeidsmarktdynamiek van ouderen voor de economie is. Een lage arbeidsmarktdynamiek voor ouderen kan betekenen dat er te weinig aandacht is voor investeringen in generiek menselijk kapitaal, en, wanneer niet binnen de sector van baan wordt gewisseld, van vakspecifiek menselijk kapitaal. Aan de andere kant zijn er binnen bedrijven ook oudere werknemers nodig die het bedrijf door en door kennen, en dankzij deze bedrijfsspecifieke kennis kunnen bijdragen aan het laag houden van transactiekosten binnen het bedrijf. Deze werknemers hebben weinig tot geen mogelijkheid bij ontslag een even productieve baan buiten het bedrijf te vinden. Een versoepeling voor het ontslagrecht zou in dit geval betekenen dat er een onderinvestering in dergelijke bedrijfsspecifieke kennis plaatsvindt. Bovendien valt vanuit het perspectief van de arbeidsmarktdynamiek ook in meer algemene zin te verklaren dat oudere werknemers minder frequent van baan veranderen. Bij de baanwisselingen op jongere leeftijd is ervaring gekregen welke baan voor de werknemer, gezien de specifieke kwaliteiten, passend is. Het ligt voor de hand dat zo'n baan op oudere leeftijd gevonden is. Bovendien maken ook andere maatschappelijke verworvenheden – opbouw van een kennissenkring, woningbezit – mobiliteit op latere leeftijd minder gewenst. Kortom, er zijn nog wel wat vraagtekens te plaatsen bij de wens om ouderen via minder ontslagbescherming tot meer arbeidsmobiliteit aan te zetten. Van Schaik en Van de Klundert (2008) wijzen er hierbij op dat de mate waarin bedrijfsspecifiek kapitaal en daarmee ontslagbescherming relevant is, samenhangt met de fase waarin het proces van economische groei verkeert. In een fase van sterke groei blijkt ontslagbescherming de productiviteit te bevorderen, maar in een fase met weinig groei is er meer behoefte aan flexibiliteit.

In meer algemene zin raakt dit een kernpunt in de afweging tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt. De arbeidsmarktdynamiek houdt in dat aan de ene kant nieuwe, productieve banen worden gecreëerd, maar dat aan de andere kant oude banen hun productiviteit verliezen zodat de werknemers die deze banen bezetten, beter in een andere zouden functioneren. Dit tekent het verband tussen de arbeidsmarktdynamiek en de productiviteit. Een hoge dynamiek waarbij veel oude banen verdwijnen en veel nieuwe banen verschijnen, lijkt in die zin bevorderlijk voor de productiviteit, en dus voor een efficiënte werking van de arbeidsmarkt. Aan de andere kant brengt zo'n hoge dynamiek ook veel kosten met zich mee, zoals zoekkosten, omschakelings- en inwerkkosten en overbruggingskosten wanneer men in de overgang van de ene naar de andere baan tijdelijk zonder werk komt te zitten. Bij werkloosheid zijn dit naast de kosten van de werkloosheidsuitkering ook de opportuniteitskosten van het niet werken. Tussen (te) veel dynamiek en (te) weinig

dynamiek bestaat dus een gulden middenweg waarop de regelgeving zo goed mogelijk dient aan te sluiten. In het WRR-rapport over doorgroei van arbeidsparticipatie wordt hierover het volgende opgemerkt:

"...de arbeidsmarktdynamiek vormt, in relatie met het steeds kennisintensiever worden van de samenleving, productieprocessen en arbeidsorganisaties, één van de belangrijkste trends van de huidige en toekomstige economische ontwikkeling. Kenmerkend is dat krachten en tegenkrachten hier een rol spelen. Het punt is dan ook niet dat er sprake zou zijn van te weinig of juist te veel dynamiek, maar dat ergens in de maatschappelijke ontwikkeling een evenwicht gevonden moet worden voor de mate waarin oude banen verdwijnen, nieuwe banen verschijnen, voor de keuze tussen werk en leren en voor de keuze tussen het verwerven en onderhouden van baanspecifieke kennis en algemene kennis. Kortom, analyse van de arbeidsmarktdynamiek geeft zicht op maatschappelijke ontwikkelingsprocessen, die vanuit beleidsmatig oogpunt in de komende periode van groot belang zijn." (WRR, 2000, blz. 66-67)

Anders gezegd zijn er zowel voordelen als nadelen aan een grote(re) dynamiek op de arbeidsmarkt verbonden. De optimale dynamiek verschilt per type baan en leeftijdscategorie. Vooralsnog heeft het onderzoek weinig kennis opgeleverd welke dynamiek vanuit de afweging van positieve en negatieve welvaartseffecten optimaal is. Maar het toont wel dat enige nuance nodig is van de wens om de arbeidsmarkt al maar te willen flexibiliseren. Het citaat uit het WRR-rapport demonstreert ook de grote verwantschap tussen de economische analyse van de dynamiek op de arbeidsmarkt en de meer sociologisch georiënteerde leer van de transitionele arbeidsmarkt. (zie bijv. Muffels et al., 2004) In deze leer wordt de nadruk gelegd op een ruimer aantal transitie gedurende de levensloop dan uitsluitend de overgangen tussen werk en verschillende vormen van non-participatie.

Een belangrijk aspect in dit verband, waar het WRR-rapport uit 2000 ruim aandacht besteed, betreft het verschil tussen het loonprofiel en het productiviteitsprofiel tijdens de loopbaan. In de traditionele arbeidsverhouding waarbij veelal sprake is van een baan voor het leven (en dus van baan zekerheid) is sprake van een impliciet contract tussen werkgever en werknemer. In het begin wordt de werknemer beneden de productiviteit beloond en later erboven. Dit traditionele impliciete contract kan in stand blijven dankzij een reputatiemechanisme waarbij bedrijven die het contract verbreken (en dus oudere werknemers ontslaan), grote kosten moeten maken om aantrekkelijk voor nieuwe werknemers te blijven (Marsden, 2004). Tegenwoordig vindt meer en meer een overgang naar netwerkgeoriënteerde reputatiemechanismen plaats waarbij werknemers van baan verwisselen op basis van de kennis die in netwerken met vakgenoten over hun potentiële productiviteit bestaat. In een dergelijke institutionele structuur zijn werknemers met name erop

gericht te investeren in vakspecifieke kennis. Denk aan het belang van publicaties in internationale vakbladen bij wetenschappers. Het betekent dat het loonprofiel meer en meer in overeenstemming dient te worden gebracht met het productiviteitsprofiel. Daarbij is tevens op latere leeftijd sprake van een grote heterogeniteit in de productiviteit, ook tussen generatiegenoten die dezelfde opleiding hebben genoten. Dit impliceert dat een grotere loonflexibiliteit gewenst is waarbij de vaste salarisschalen te weinig mogelijkheid bieden om productiviteitsverschillen in loonverschillen tot uitdrukking te laten komen. Het WRR-rapport legt dan ook meer de nadruk op loondifferentiatie dan op loonmatiging om de doorgroei van arbeidsparticipatie te bevorderen. Beloning naar productiviteit maakt de kans kleiner dat werknemers te duur worden.

Maar ook bij een dergelijke beloningstructuur kunnen zich negatieve bedrijfsspecifieke schokken voordoen waarbij de werkgever werknemers moet ontslaan. Dit is echter een onderdeel van het ondernemersrisico, zodat in zo'n geval de werkgever een deel van de kosten moet dragen (Bovenberg en Teulings, 2007). In die zin is ontslagbescherming gerechtvaardigd en zelfs wenselijk, waarbij de omvang van die bescherming gerelateerd dient te zijn aan de mate waarin de werknemer in andere banen productief kan zijn. Dit kan via de door de Commissie-Bakker voorgestelde ontslagvergoedingen of door loondoorbetaling bij ontslag (WRR, 2007). Maar het kan eenvoudiger en meer efficiënt, namelijk via een bepaling dat werkgevers een opzegtermijn hebben die gerelateerd is aan het aantal dienstjaren van de werknemer. Desgewenst kan bij een baanwisseling worden afgesproken dat het aantal dienstjaren bij een vorige werkgever meetelt. Dit stelt de werknemer die ontslag is aangezegd, in staat om vanuit de bestaande baan naar een nieuwe baan te zoeken. Daarbij kan bij wijze van prikkel aan de werknemer door de werkgever een premie in het vooruitzicht worden gesteld wanneer de werknemer snel een andere baan vindt en zijn opzegtermijn niet helemaal uitzit. Een nog beter alternatief zou zijn wanneer de vergoeding bij ontslag, of de opzegtermijn, in ieder arbeidscontract individueel geregeld zou worden. Dan behoeven werkgevers en werknemers zich alleen maar aan hun contract te houden en is een verdere ontslagbescherming overbodig. Tegen deze achtergrond heeft het nu bereikte compromis over het ontslagrecht, waarbij aan degenen met een inkomen boven de 75.000 euro bij ontslag ten hoogste één jaarsalaris hoeft te worden toegekend, uitsluitend een politieke, maar geen economische betekenis.

### **Besluit**

Vanwege de vergrijzing en de krapte die daardoor op de arbeidsmarkt ontstaat, is een verdere doorgroei van de arbeidsparticipatie dringend gewenst. De oplossingen die de Commissie-Bakker dragen daartoe zeker bij. Vanuit de eerdere aanbevelingen in het WRR-rapport uit 2000 kunnen bij deze oplossingen wel wat kanttekeningen worden geplaatst. Zo levert een grotere arbeidsmarktdynamiek, met meer flexibiliteit

op de arbeidsmarkt, niet perse een toename van de arbeidsparticipatie op. Een betere aansluiting van loonprofielen op productiviteitsprofielen en een minder rigide stelsel van loonschalen kunnen een belangrijk deel van de ontslagkosten doen verminderen. Wanneer arbeidscontracten geïndividualiseerd worden, met bindende afspraken over opzegtermijnen en vertrekpremies, is verdere ontslagbescherming overbodig.

Een belangrijke waarschuwing van principiële aard geeft het CPB aan het begin van de bijlage bij het rapport van de Commissie-Bakker: beleid dat de participatie bevordert is niet noodzakelijk welvaartsverhogend. Uiteindelijk gaat het bij beleidsmaatregelen van de overheid om het verhogen van de maatschappelijke welvaart. Vandaar dat tegen de achtergrond van de veranderende aard van het werk de WRR in haar doorgroeirapport zo de nadruk legt op het *zingevingsargument* als argument voor overheidsbemoeienis met de arbeidsmarkt. Veel minder dan vroeger bestaat werk uit zware fysieke arbeid en veel meer dan vroeger biedt het werk tegenwoordig mogelijkheden om inhoudelijke interesses te ontwikkelen en kwijt te kunnen. Kort gezegd, werk kan een belangrijke zingeving in het leven betekenen. Hierbij zullen de individuele preferenties bij de keuze tussen arbeidsbeloning, de kwaliteit van de arbeid en de opgeofferde vrije tijd, bij een hogere kwaliteit van arbeid vanwege zingeving, de keuze in de richting van participatie doen opschuiven. Als de kwaliteit van arbeid dus structureel blijft stijgen, kan dit helpen de publieke taak te verlichten om mensen tot arbeidsdeelname te stimuleren. Het publiek en privaat belang liggen dan meer in elkaars verlengde, dan wanneer de keuze bij het arbeidsaanbod uitsluitend wordt bepaald door de afweging van het opgeven van vrije tijd tegen de beloning. Naast aandacht voor de directe kwaliteit van de arbeid betekent het zingevingargument ook dat mensen een voldoende scholing hebben genoten om hun werk op zinvolle wijze en met genoegen te kunnen uitvoeren. Vandaar dat zowel de Commissie-Bakker als de WRR veel nadruk legt op een adequate scholing waarbij een goede aansluiting wordt gevonden tussen beschikbare en benodigde bekwaamheden. In het huidige tijdsgewricht van globalisering komt daar nog bij dat de behoefte aan de kennis op middelbaar niveau snel verandert door uitbesteding van productie en diensten. Kennis van regievoering en benutting van internationale contacten wint daarbij aan belang.

Het zingevingargument is tegenwoordig ook in die zin relevant dat de vergrijzing een structureel tekort op de arbeidsmarkt doet ontstaan. Wanneer de conjuncturele storm vanwege de kredietcrisis is uitgewoed, laat het zich aanzien dat grote delen van de arbeidsmarkt van een kopersmarkt tot een verkopersmarkt worden, waar de aanbieders van arbeid hun eisen kunnen stellen. Eigenlijk is het vreemd om in zo'n arbeidsmarkt zorg te hebben voor werkzekerheid: dat werk komt er toch wel. Maar zonder overheidsbemoeienis betekent het tekort op de arbeidsmarkt wel dat het evenwicht via een flinke looninflatie wordt hersteld. Om een dergelijk

welvaartsverlies tegen te gaan zijn overheidsmaatregelen nodig om de arbeidsparticipatie te bevorderen. De voorstellen voor de doorgroei van de arbeidsparticipatie dienen in dat licht te worden gezien.

Frank A.G. den Butter

\* Hoogleraar Algemene Economie, Vrije Universiteit Amsterdam en indertijd als WRR-lid voorzitter van de werkgroep die het advies *Doorgroei van arbeidsparticipatie* heeft voorbereid. Met dank aan het CPB voor de levering van figuur 2 en aan Jan-Maarten van Sonsbeek voor nuttige opmerkingen op een eerdere versie.

### Literatuur

- Acemoglu, D. en R. Shimer (1999), Productivity gains from unemployment insurance, *Journal of Political Economy*, 107, blz. 893-928.
- Blanchard, O. en P. Portugal (2001), What hides behind an unemployment rate: comparing Portuguese and U.S. labor markets, *American Economic Review*, 91, blz. 197-207.
- Blanchard, O. en J. Tirole (2004), Redesigning the employment protection system, *The Economist*, 152, blz. 1-20.
- Bovenberg, A.L. en J.-W. Oosterwijk (2008), Naar een toekomst die werkt, *Economisch Statistische Berichten*, 93, blz. 390-393.
- Bovenberg, A.L. en C. Teulings (2007), Rhineland exit?, TI Discussion Paper, no. 2007-101/3
- Bovenberg, A., en P. Sørensen (2004), Improving the equity-efficiency trade-off: Mandatory savings accounts for social insurance, *International Tax and Public Finance*, 11(4), blz. 507-529.
- Bovenberg, A., M. Hansen en P. Sørensen (2008), Individual savings accounts for social insurance: Rationale and alternative designs, *International Tax and Public Finance*, 15(1), blz. 67-86.
- Butter, F.A.G. den, en U. Kock (2000), Meer arbeidsparticipatie met individuele spaarfondsen, *Openbare Uitgaven*, 32 (5), blz. 200-212.
- Butter, F.A.G. den, en S. Hochguertel (2007), Twijfel bij het Deense voorbeeld, *Economisch Statistische Berichten*, 92, blz. 420-423.
- Butter, F.A.G. den, en J-M. van Sonsbeek (2008), Opties voor flexibilisering van de AOW, *Economisch Statistische Berichten*, 93, blz. 742-745.
- Commissie Laagste Segment Arbeidsmarkt (1994), *De Onderste Baan Boven* (VUGA Uitgeverij B.V., Den Haag), mei 1994.
- Commissie Arbeidsparticipatie (2008), *Naar een toekomst die werkt*, Rotterdam.

- Deelen, A.P., E.L.W. Jongen en S. Visser (2006), Employment protection legislation: lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case, CPB Document no. 135.
- Feldstein, M. en D. Altman (1998), Unemployment insurance savings accounts, NBER Working Paper 6860, Cambridge.
- Jongen, E. (2008), An analysis of individual accounts for the unemployment risk in The Netherlands, CPB Document, oktober 2008.
- Marsden, D. (2004), The 'network economy' and models of employment contract: psychological, economic and Legal, British Journal of Industrial Relations, 42: 4, blz.
- Muffels, R. (2004), m.m.v. P. Ester, J. van Ours, J. Schippers en T. Wilthagen, 2004, De Transitionele Arbeidsmarkt: naar een nieuwe sociale en economische dynamiek, OSA publicatie A 209, september 2004.
- Orszag, J., P. Orszag, D. Snower en J. Stigliz (1999), The impact of individual accounts: Piecemeal versus comprehensive approaches, mimeo, Worldbank, Washington.
- Schaik, T van, en Th. van de Klundert (2008), Inhaalgroei en ontslagbescherming, Economisch Statistische Berichten, 93, blz. 727-729.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1999), Generatiebewust Beleid, Rapporten aan de Regering nr. 55 (SDU Uitgevers, Den Haag).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2000), Doorgroei van Arbeidsparticipatie, Rapporten aan de Regering nr. 57 (SDU Uitgevers, Den Haag).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2007), Investeren in Werkzekerheid, Rapporten aan de Regering nr. 77 (Amsterdam University Press, Amsterdam)
- Willems, T. en E.J. van Asselt (2007), The Scandinavian model: not as desirable as it seems, CDA Wetenschappelijk Instituut.
- Wilthagen, T. (1998), Flexicurity – a new paradigm for labour market policy reform?, WZB Discussion Paper FA 198-202, Berlijn.

## Het belang van scholing

K.P. Goudswaard\*  
C.L.J. Caminada\*

### Samenvatting

Een verhoging van de investeringen in scholing wordt als een belangrijke beleidsprioriteit gezien. Dat werd onlangs nog eens benadrukt door de Commissie-Bakker. Wat weten we van het effect van dergelijke investeringen en wie is verantwoordelijk? Veel studies concluderen dat de individuele baten van scholing hoog zijn, maar dat de maatschappelijke baten daar niet of nauwelijks van afwijken. Vanuit dat perspectief is er dus weinig aanleiding voor overheidsingrijpen. Sociale partners zijn aan zet. Aan de andere kant zijn er ook duidelijke aanwijzingen dat scholing een positief effect heeft op de arbeidsparticipatie in het algemeen en in het bijzonder die van 'kwetsbare groepen'. Dat rechtvaardigt wél een stimulerende rol van de overheid. De deelname aan scholing in Nederland blijft achter bij de beleidsambities en ook bij de deelname in een aantal andere landen. Het bestaande instrumentarium om scholing te bevorderen blijkt niet voldoende effectief.

Trefwoorden: scholing, overheidsingrijpen, effectiviteit

### 1 Inleiding

De beleidsmatige aandacht voor scholing en een leven lang leren is de afgelopen jaren enorm toegenomen. Door de snelheid van technologische ontwikkelingen zijn voortdurende investeringen in scholing vereist om veroudering van kennis en vaardigheden tegen te gaan. Meer offensief geredeneerd wordt het bijhouden en vernieuwen van kennis gezien als een belangrijk middel om het groeivermogen en de concurrentiekracht van de economie te vergroten. Ook in EU-verband wordt veel belang gehecht aan scholing, mede in het kader van de Lissabonstrategie om de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden. Daarnaast wordt scholing van groot belang geacht in het kader van het arbeidsmarkt- en socialezekerheidsbeleid. Zo bepleitte de SER in het recente advies Welvaartsgroei door en voor iedereen voor een omslag van de huidige verzorgingsstaat naar een activerende participatiemaatschappij. Een activerende participatiemaatschappij vereist, aldus de SER, een consequent onderhouden en volledig benutten van menselijk kapitaal. Investeringen in scholing en bevordering van 'employability', staan daarbij voorop (SER 2006, p. 21 en p. 55). Ook in het meest recente advies van de Commissie Arbeidsparticipatie (2008), ofwel de Commissie-Bakker, wordt veel nadruk gelegd op het belang van vergroting van de inzetbaarheid van mensen, waarbij scholing een belangrijk instrument vormt.

In dit artikel zullen wij nagaan welke inzichten aan economisch onderzoek zijn te ontleen over de effecten van scholing en, daarmee samenhangend, in hoeverre er aanleiding bestaat voor overheidsbeleid om scholing te stimuleren. Vervolgens zullen we deze inzichten confronteren met de gegevens over scholingsdeelname en scholingsbeleid in Nederland. Zijn er redenen om aan te nemen dat sprake is van onderinvesteringen in scholing en, zo ja, welke instrumenten zijn het meest geschikt om de investeringen in scholing te bevorderen?

De opzet van dit artikel is als volgt. In onderdeel 2 wordt eerst nagegaan in hoeverre de economische theorie aanknopingspunten biedt voor overheidsbeleid op het terrein van scholing. De belangrijkste reden daarvoor zou zijn dat de maatschappelijke baten van scholing groter zijn dan de individuele baten. Daarom wordt vervolgens het empirisch onderzoek op het terrein van de effecten van scholing besproken, met een onderscheid naar individuele en maatschappelijke baten. Onderdeel 3 laat aan de hand van cijfers van het CBS de deelname aan scholing in Nederland zien. De Nederlands cijfers worden vervolgens met behulp van gegevens van de OECD en Eurostat in een internationaal perspectief geplaatst. In onderdeel 4 wordt het instrumentarium om scholing te financieren en te stimuleren besproken. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de fiscale stimulansen voor scholing en de effecten daarvan en aan hetgeen tussen sociale partners is geregeld op het terrein van postinitieel onderwijs. Onderdeel 5 sluit af met de belangrijkste conclusies.

## 2 Effecten van scholing en argumenten voor overheidsbeleid

### 2.1 Vormen van marktfalen

Op grond van de economische theorie is er in beginsel geen reden voor overheidsingrijpen op het terrein van scholing als de relevante markten goed werken (de scholingsmarkt, de arbeidsmarkt en de kapitaalmarkt). Het prijsmechanisme zorgt er dan voor dat het aanbod van geschoolde arbeid aansluit bij de vraag naar geschoolde arbeid. Als de vraag naar geschoolde arbeid door werkgevers toeneemt, zal dat bij goed werkende markten tot uitdrukking komen in een hoger loon, waardoor werknemers hun scholingsinspanningen zullen vergroten. Er zullen meer investeringen in menselijk kapitaal plaatsvinden (Becker, 1962). Tegenover de kosten van die investeringen (scholingskosten en eventueel gedeerd arbeidsinkomen) staat een hoger rendement. Individuen zullen hun scholingsinspanningen vergroten totdat de verwachte marginale baten van scholing gelijk zijn aan de marginale kosten in de vorm van directe scholingskosten en in de vorm van gedeerd arbeidsinkomen voor de werknemer (dan wel gedeerde productie voor de werkgever). Dit mechanisme zou tot een optimaal scholingsniveau moeten leiden.



Er kunnen echter diverse vormen van marktfalen zijn, waardoor te weinig wordt geïnvesteerd in scholing (Stiglitz, 1988). In de eerste plaats kunnen de maatschappelijke baten van scholing hoger zijn dan de individuele baten. Er zijn dan positieve externe effecten die niet in de prijs (opbrengst) van scholing tot uitdrukking komen. Zo kunnen de macro-economische baten van scholing de optelsom van de individuele baten overtreffen. Scholing is niet alleen van belang voor het op peil houden van kennis en vaardigheden en dus van de inzetbaarheid van het individu, het is ook van belang voor de concurrentiekracht en het groeivermogen van de economie als geheel. Verder kan een goed scholingsniveau de kans op werkloosheid verkleinen, respectievelijk de duur van de werkloosheid beperken. Ook hier is er een individueel belang en een maatschappelijk belang, het laatste in verband met het uitsparen van werkloosheidsuitkeringen. Ten slotte is het denkbaar dat scholing, zoals onderwijs in het algemeen, positieve effecten heeft op de gezondheid en de criminaliteit. Ook dit zijn mogelijke externe effecten die niet in de (markt-)prijs van scholing tot uitdrukking komen.

Er zijn nog andere vormen van marktfalen aan de orde, waarbij het onderscheid tussen algemene en bedrijfsspecifieke scholing relevant is (Leuven, 2005). Werkgevers zijn minder geneigd om te betalen voor scholing die gericht is op het verbeteren van algemene vaardigheden. De kans is namelijk aanwezig dat de werknemer na deze scholing het bedrijf verlaat ofwel weggekaapt wordt en dat een concurrerend bedrijf vervolgens de vruchten van de scholingsinvestering plukt ('poaching'). Als gevolg daarvan is het aannemelijk dat de werkgever een – uit maatschappelijk oogpunt – te geringe hoeveelheid scholing aanbiedt. Op zichzelf zou de werknemer de kosten van algemene scholing kunnen dragen (of een groot deel daarvan). Maar daarbij kan een andere vorm van marktfalen optreden, met name als de werknemer of de werkloze zou moeten lenen om de scholing te financieren. Het onderpand van deze lening is een verwachte toekomstige stijging van de verdiencapaciteit, ofwel een vergroting van het menselijk kapitaal. De kredietverstrekker heeft echter geen inzicht in het realiseren van deze hogere verdiencapaciteit en van de inspanningen die daartoe worden verricht. Dergelijke leningen voor scholing zullen daarom niet gemakkelijk worden verstrekt. Hetzelfde geldt overigens voor studieleningen. Er wordt in dit verband gesproken van een kapitaalmarktimperfectie.

Bij de bedrijfsspecifieke scholing ligt de situatie anders. Zowel werkgever als werknemer hebben hier een belang, de werkgever in de vorm van een hogere toekomstige productiviteit en de werknemer in de vorm van een mogelijk hoger loon. Een gezamenlijke financiering van bedrijfsspecifieke scholing ligt daarom voor de hand. Het probleem is hier dat werkgever en werknemer het dan wel eens moeten zijn over de verdeling van de opbrengsten van de scholing. Als daarover geen overeenstemming bestaat kan er een patstelling ontstaan, die ertoe kan leiden dat er geen of te weinig scholing plaatsvindt. Zo kan de werknemer erop anticiperen dat de

werkgever misschien geen hoger loon zal betalen nadat de scholingsinvestering is verricht. In de literatuur wordt dit het 'hold-up' probleem genoemd. Dit probleem heeft in essentie te maken met het feit dat het moeilijk is om contracten hierover te sluiten. Verder kunnen informatieproblemen een rol spelen. Werkgevers kunnen bijvoorbeeld minder goed in staat zijn om te bepalen hoeveel scholing een werknemer in eerdere banen heeft gevolgd en wat de waarde daarvan is (Cornet et al, 2006, p. 48).

De financiering van scholing zal ook worden beïnvloed door ongelijke onderhandelingsposities tussen werkgever en werknemer en imperfecties op de arbeidsmarkt. Op een minder flexibele arbeidsmarkt waar geen volledige concurrentie bestaat, veranderen werknemers minder snel van werkgever. Algemene scholing wordt dan feite gedeeltelijk bedrijfsspecifieke scholing (Webbink, 2002). Werkgevers kunnen dan juist meer geneigd zijn te investeren in scholing. Ten slotte kunnen op de scholingsmarkt zelf ook imperfecties optreden. Zo kan er sprake zijn van beperkte informatie, als gevolg waarvan werkgever en werknemer de kwaliteit van het scholingsaanbod en de effecten van scholing op lange termijn onvoldoende kunnen beoordelen.

De hier besproken vormen van marktfalen kunnen een argument vormen voor overheidsingrijpen. Dat is echter niet noodzakelijkerwijs het geval. Overheidsingrijpen kent namelijk ook tekortkomingen en brengt kosten met zich mee. De voor- en nadelen van overheidsingrijpen zullen daarom steeds moeten worden afgewogen.<sup>1</sup>

Verder kan het overheidsingrijpen in verband met marktfalen verschillende vormen aannemen. In het geval van positieve externe effecten zou kunnen worden gekozen voor subsidiëring van scholing, rechtstreeks of door middel van fiscale faciliteiten. Op die manier kunnen de individuele baten van scholing in lijn worden gebracht met de totale baten (internalisering van externe effecten). Ook kan de overheid ondersteuning bieden in verband met gedeerde arbeidsinkomsten als gevolg van deelname aan scholing, in de vorm van subsidiëring of fiscale ondersteuning van scholingsverlof. Andere vormen van marktfalen kunnen wellicht worden geredresseerd door middel van regelgeving of het geven van voorlichting (in geval van informatieproblemen).

Ook in de particuliere sector kunnen oplossingen worden gevonden voor sommige vormen van marktfalen. Zo kunnen het 'poaching'-probleem en de kapitaalmarktimperfectie worden aangepakt door arrangementen tussen werkgevers en werknemers, zoals bedrijfstakfondsen voor scholing, waar de aangesloten

---

<sup>1</sup> De Mooij (2006, p.130) geeft het volgende voorbeeld. Stel dat mensen het belang van scholing onderschatten en er is dus sprake van onderinvestering in scholing. De overheid zou daarom scholing verplicht kunnen stellen. Maar omdat de overheid minder informatie heeft over het rendement van scholing dan werknemers en werkgevers, kunnen de nadelen van een scholingsplicht groter zijn dan de nadelen van onderinvestering, die zonder overheidsingrijpen optreedt.

bedrijven aan meebetalen. Het 'hold-up'-probleem kan worden bestreden door middel van contracten tussen werknemer en werkgever, waarin wordt vastgelegd dat middelen die zijn ingezet voor de scholing van de werknemer (voor een deel) worden terugbetaald bij vertrek van de werknemer (Webbink, 2002, p. 285).

### *2.2 Individuele baten*

Er is veel onderzoek verricht naar de effecten van onderwijs en scholing op de lonen en de arbeidsmarktpositie van individuen. Daarbij kan worden opgemerkt dat het daarbij doorgaans gaat om de effecten van formele scholing, terwijl een flink deel van de scholing een informeel karakter heeft ('on the job'). Het CPB stelt dat er duidelijke aanwijzingen zijn dat scholing een belangrijke determinant is van het inkomen gedurende het leven. Empirisch onderzoek wijst volgens het CPB uit dat een extra jaar scholing leidt tot een toename van het loon met gemiddeld 6 tot 7 procent (CPB 2004, pp. 144-145).<sup>2</sup> Daarbij kan worden aangetekend dat scholing van werknemers meestal een kortere duur heeft dan een jaar. Het CPB merkt in dit verband nog op dat empirische studies laten zien dat het verband tussen scholingsniveau en loonvoet sterker is in landen met een competitieve arbeidsmarkt. In een overzichtsstudie van de OECD wordt geconcludeerd dat scholing van werknemers een duidelijk positief effect heeft op de groei van het loon (OECD 2005, pp. 197-200). Daarbij wordt ook onderscheid gemaakt tussen scholing bij een voormalige en scholing bij de huidige werkgever. Vooral bij jonge en hoog opgeleide werknemers is het effect van scholing bij de voormalige werkgever groot. Dat wil zeggen dat bij oudere en laag opgeleide werknemers het effect van scholing op het loon in mindere mate overdraagbaar is naar andere banen. Bij deze groepen lijkt scholing volgens de OECD vooral effect te hebben op de baan zekerheid. Voor ouderen en laag opgeleiden lijkt scholing noodzakelijk om de vaardigheden op peil te houden dan wel te vergroten om op die manier de productiviteit in lijn te brengen met het loon.

Onderzoek van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek laat zien dat scholing vooral een instrument is om reeds aanwezige aanleg en vaardigheden van mensen te laten renderen. Bij bepaalde persoonlijke kenmerken (zoals motivatie, doorzettingsvermogen, intelligentie en sociale vaardigheden) is zowel sprake van een hogere deelname aan scholing als van een hoger loon, hetgeen het oorzakelijke verband tussen scholing en hoger loon enigszins relativeert (Nelissen en De Vos, 2006).

Een tweede positief individueel effect van scholing heeft betrekking op de arbeidsparticipatie. De OECD spreekt hier van een sterk verband. Uit empirisch onderzoek blijkt dat, gemiddeld genomen, 10 procent meer tijd besteed aan scholing

---

<sup>2</sup> De Onderwijsraad (2003, p. 31) stelt dat het rendement van postinitieel leren mogelijk zelfs duidelijk hoger is dan van initieel onderwijs.

leidt tot een verhoging van de kans op het actief zijn in een baan (ofwel participatie) met ongeveer 0,4 procentpunt en een verkleining van de kans op werkloosheid met 0,2 procentpunt (OECD, 2004, pp. 200-207). De baanzekerheid van de werknemer wordt door scholing duidelijk verbeterd. Ook de kans op een vast contract neemt toe. De kans op werkloosheid wordt kleiner en, als een werknemer die scholing heeft genoten toch werkloos wordt, is de duur van de werkloosheid gemiddeld genomen korter. Wat dit laatste effect betreft zijn er echter wel forse verschillen tussen landen. In bijvoorbeeld België, Finland, Ierland en Oostenrijk komt een veel groter deel (circa 20 procentpunt meer) van de geschoolde werkloze werknemers binnen twee jaar weer aan de slag dan van de werkloze werknemers zonder scholing. In Denemarken, Frankrijk, Griekenland, Nederland en Portugal zijn de verschillen tussen deze groepen wat betreft de werkhervatting veel kleiner.

In een nieuw recent onderzoek van de OECD (Boarina and Strauss, 2007) worden schattingen gepresenteerd van het individuele rendement van scholing waarbij de effecten op het loon en op de arbeidsmarktpositie beiden worden meegenomen. Ook de doorwerking van de loon- en participatie-effecten naar het pensioen is ingecalculeerd. De bruto rendementen worden gecorrigeerd voor belastingen op arbeid en voor de kosten van scholing. Daarbij gaat het om de directe kosten en om de 'opportunity costs'; dat wil zeggen, het niet gerealiseerde loon, maar ook het verlies aan arbeidsmarktveraring. Het onderzoek heeft betrekking op 21 OECD-landen en beslaat de periode 1991 tot 2005. Het gemiddelde rendement van een jaar scholing in deze periode bedraagt circa 8,5 procent en vertoont een licht stijgende trend. De verschillen tussen landen zijn echter tamelijk groot: het rendement loopt uiteen van 4 tot 15 procent. Opvallend is dat Nederland behoort tot de laagst scorende landen: voor Nederland wordt een rendement op scholing van circa 6 procent geschat (Boarina and Strauss, 2007, p. 50). Het Verenigd Koninkrijk en Ierland laten de hoogste scholingsrendementen zien. Verder laat het onderzoek zien dat het rendement van scholing positief samenhangt met de gemiddelde belastingdruk (bij een hogere gemiddelde belastingdruk zijn de 'opportunity costs' van scholing lager), maar negatief met de marginale belastingdruk (vanwege een mindere stijging van het netto loon als gevolg van scholing). Per saldo is het effect van hoge belastingen op arbeid negatief. Andere factoren die het rendement van scholing drukken, zijn de directe kosten, de duur van de scholing en de hoogte van de werkloosheidsuitkering.

Ook voor bedrijven zijn er positieve effecten van scholing. Veel empirisch onderzoek laat zien dat scholing een gunstig effect heeft op de productiviteit (OECD, 2004, p. 189). Bij perfect werkende markten zullen productiviteitsstijgingen uiteindelijk tot uitdrukking komen in hogere lonen. Maar voor zover dat niet (volledig) het geval is, zullen productiviteitsstijgingen (mede) leiden tot lagere arbeidskosten per eenheid product voor bedrijven. Beloningen zullen in de praktijk zelden een perfecte

afspiegeling vormen van de productiviteit. Zo zijn er volgens het CPB duidelijke aanwijzingen dat werknemers op jonge leeftijd minder uitbetaald krijgen dan de waarde van hun bijdrage aan de productie en op oudere leeftijd meer (CPB, 2004, p. 145). Ook zijn er andere aanwijzingen dat de productiviteitswinst door een hogere opleiding (waaronder scholing) niet geheel neerslaat bij de werknemer (Cornet et al, 2006, p. 38).

### *2.3 Maatschappelijke baten*

Veel studies laten grote effecten zien van educatie in het algemeen op de economische groei. Een belangrijke recente studie geeft aan dat een toename van het gemiddeld opleidingsniveau van de beroepsbevolking met één jaar leidt tot een stijging van het bruto binnenlands product met 8 procent (Cornet et al, 2006, p.38). Een dergelijke schatting wijkt echter niet veel af van schattingen van het private rendement van onderwijs. Dat zou betekenen dat de maatschappelijke baten niet veel groter zijn dan de individuele baten en er dus geen grote externe effecten zijn. Anderen, waaronder Barro (1997), vinden voor de lange termijn nog aanzienlijk grotere effecten van onderwijs op de economische groei. Dat zou betekenen dat de maatschappelijke baten de individuele baten wel flink kunnen overtreffen. Er is minder onderzoek naar de economische effecten van scholing alleen. Gezaghebbend is het werk van Nobelprijswinnaar Heckman, die concludeert dat scholing- en trainingsprogramma's vooral op hogere leeftijd een laag rendement hebben (Heckman, 2000). Dat betekent echter niet dat scholing zinloos zou zijn. Heckman stelt namelijk tevens dat leren het meest effectief is wanneer het start op lage leeftijd en wordt voortgezet op volwassen leeftijd (Heckman, 2000, p. 50; zie ook OECD 2004, p. 207). Andere auteurs stellen dat de externe effecten van scholing hooguit gering zijn (Jacobs en Bovenberg, 2005, pp. 11-12; De Mooij, 2006, p. 129). Leuven (2002) concludeert dat er geen sprake lijkt te zijn van substantiële onderinvesteringen in scholing als gevolg van marktfalen. Volgens de zeer recente studie van Wößmann (2008) wijkt de huidige deelnamegraad van training in veel Europese landen niet veel af van het maatschappelijk gewenste optimum; er is nauwelijks empirisch bewijs voor het argument van onderinvesteringen in postinitieel onderwijs. In het verlengde hiervan is er dus volgens Wößmann weinig reden om via overheidssubsidies de animo voor postinitieel onderwijs te bevorderen. Ook de conclusie van een andere recente overzichtsstudie van Minne et al (2008) laat weinig ruimte voor overheidbemoeienis: Europese burgers zouden zelf het beste kunnen kiezen in welke richtingen zij onderwijs willen volgen. Voorlichting over de toekomstige behoeften aan kennis en vaardigheden zou de meest effectieve manier zijn om dit te beïnvloeden.

Bij deze tamelijk stellige conclusies over de beperkte additionele maatschappelijke belangen van scholing plaatsen wij de kanttekening dat nog niet veel bekend is over mogelijke externe effecten van scholing, die lastig te kwantificeren zijn, zoals

effecten op criminaliteit en volksgezondheid. Daarnaast valt te wijzen op de positieve arbeidsmarkteffecten. De OECD concludeert op basis van internationaal vergelijkend onderzoek dat scholing niet alleen de arbeidsmarktpositie van het individu verbetert, maar dat er ook een duidelijk significant positief verband is tussen de omvang van de scholingsinvesteringen en de totale werkgelegenheid, respectievelijk de totale arbeidsparticipatie (OECD, 2004, pp. 189-192). Zo kennen de Scandinavische landen zowel de hoogste scholingsgraad als de hoogste participatiegraad, terwijl de situatie in Zuid-Europese landen precies omgekeerd is. Een verklaring die voor het verband tussen scholing en participatie wordt genoemd is dat scholing leidt tot een hoger loon en daarmee arbeidsparticipatie aantrekkelijker maakt. Aan de andere kant vindt de OECD geen significant verband tussen scholing en het werkloosheidspercentage, hoewel op individueel niveau de werkloosheidskans wel afneemt. Een mogelijke verklaring hiervoor is het verdringingseffect: mogelijk worden niet geschoolde werknemers verdrongen door geschoolde werknemers, waardoor de totale werkloosheid niet verandert. Dat neemt niet weg dat er duidelijke aanwijzingen zijn dat scholing positieve effecten heeft op de arbeidsmarkt.

#### *2.4 Bijzondere groepen*

Er zijn duidelijke aanwijzingen dat scholing in het bijzonder van belang is voor diverse kwetsbare groepen, zoals laagopgeleiden, werklozen, mensen met een arbeidshandicap, etnische minderheden en ouderen. Krueger en Lindahl (2001) concluderen in hun overzichtsstudie dat investeringen in scholing hogere rendementen hebben voor kwetsbare groepen (p. 1107). Dezelfde auteurs geven aan dat vooral bij kwetsbare groepen externe effecten van scholing lijken op te treden. Daarbij gaat het om minder misdaad en minder uitkeringsafhankelijkheid (p. 1130). Ook het CPB stelt dat de baten van scholing mogelijk het hoogst zijn voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt (Cornet et al, 2006, p. 48). De OECD stelt dat empirisch onderzoek suggereert dat scholingsbeleid dat specifiek gericht is op groepen die minder succesvol zijn op de arbeidsmarkt effectief kan zijn wat betreft de verbetering van de arbeidsmarktpositie van deze groepen (OECD, 2004, p. 197). Lager opgeleiden (bijvoorbeeld voortijdig schoolverlaters) kunnen door middel van latere scholing hun opgelopen achterstand inhalen en hun productiviteit op peil brengen, waardoor hun participatiekansen groter worden.

Wat betreft de scholing van oudere werknemers is specifiek onderzoek beschikbaar. Groot en Maassen van den Brink (1997) stellen dat scholing de productiviteit van oudere werknemers zelfs meer verhoogt dan van jongere werknemers. Het rendement van scholing in de vorm van een hogere beloning zou voor oudere werknemers zelfs zo'n 10 procent bedragen. Dat is niet in lijn met het eerdergenoemde onderzoek van de OECD, waarin wordt geconcludeerd dat het rendement voor scholing van ouderen in mindere mate in de beloning tot uitdrukking komt, maar vooral in een verbeterde arbeidsmarktpositie. Dit laatste wordt bevestigd

door een recente internationaal vergelijkende studie van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (Fouarge en Schils, 2008). De conclusie uit deze studie is dat ouderen die meer aan scholing doen langer op de arbeidsmarkt blijven participeren. De kans op uittreding van de groep die scholing heeft gevolgd in het jaar na de scholing is 10 procentpunt lager dan van de groep die geen scholing heeft gevolgd. Het betreft het gemiddelde effect in EU-landen. Voor Nederland wordt een kleiner effect op de participatie van ouderen gevonden. Een andere belangrijke conclusie uit dit onderzoek is dat scholing het meest effectief blijkt voor laag opgeleide oudere werknemers.

Ook wat betreft de effectiviteit van scholing van werklozen zijn onlangs onderzoeksresultaten bekend geworden. SEO Economisch Onderzoek heeft uitvoerig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van re-integratietrajecten. Eén van de conclusies is dat scholing (samen met bemiddeling) het meest effectief blijkt in het verhogen van de baankans voor werklozen (Groot et al, 2008). Dat geldt ook voor langdurig uitkeringsgerechtigden. Ook de Raad voor Werk en Inkomen concludeert dat beroepsgerichte scholing een effectief instrument blijkt als het gaat om de re-integratie van uitkeringsgerechtigden (RWI, 2008).

Verschillende internationale empirische onderzoeken duiden echter op een geringe effectiviteit van publieke scholingsprogramma's in het kader van een activerend arbeidsmarktbeleid (Wößmann 2008, p. 221). Dit geldt ook voor publieke trainingsprogramma's die zich richten op laagopgeleiden en werkzoekenden. De ervaringen in diverse Europese landen leert dat trainingen die door of via de publieke sector worden verzorgd minder goed aansluiten op de specifieke wensen van werkgevers. Dat betekent dat scholingsprogramma's meer werkgerelateerd zouden moeten zijn en dat het instrumentarium zich zou moeten richten op het stimuleren van de private sector om additionele inspanningen te verrichten voor scholing.

### 3 Deelname aan postinitieel onderwijs en leven lang leren

#### 3.1 Algemeen

Nationale en internationale beleidsmakers hechten belang aan deelname aan postinitieel onderwijs en een leven lang leren. In Europees verband is een aantal streefcijfers vastgesteld om de verdere ontwikkeling van de kenniseconomie te bevorderen (Lissabondoelstellingen). Er is afgesproken dat in 2010 van de bevolking tussen 25 en 64 jaar 12,5 procent onderwijs zou moeten volgen. Nederland zit enkele procentpunten boven deze norm (CBS 2007, p. 119), maar het kabinet streeft ernaar dat in 2010 ten minste 20 procent van de 25-64-jarigen deelneemt aan leeractiviteiten. Omdat de deelname de laatste jaren wat is gedaald, lijkt een extra inspanning nodig om het gestelde ambitieniveau te realiseren. Voor dit doel is het nuttig om te weten welke groepen boven- en ondergemiddeld deelnemen aan postinitieel onderwijs en leven lang leren. Daarom geven we hieronder een ruwe

schets van de deelnamecijfers van postinitieel onderwijs en leven lang leren, ook in internationaal perspectief. Opgemerkt moet worden dat de cijfers uit de diverse bronnen niet altijd volledig met elkaar vergelijkbaar zijn als gevolg van uitlopende definities van postinitieel onderwijs en leven lang leren.

### *3.2 Nederland*

In tabel 1 zijn enkele kerngegevens samengebracht van de aanvullende scholing van werknemers tijdens hun loopbaan.<sup>3</sup> Het gaat daarbij zowel om postinitiële scholing als om leven lang leren. Tot postinitieel onderwijs rekent het CBS het onderwijs dat wordt gevolgd nadat men het initiële onderwijs heeft verlaten, dus nadat men de arbeidsmarkt heeft betreden. De indicator voor postinitieel onderwijs wordt uitgedrukt als percentage van de bevolking tussen 15 en 65 jaar dat geen initieel onderwijs volgt. Scholieren en studenten blijven buiten dus beschouwing. Daarnaast brengen wij de Europese indicator 'lifelong learning' in kaart die is gebaseerd op de Lissabonnorm. De Europese indicator bevat al het onderwijs dat wordt gevolgd door de bevolking tussen 25 en 64 jaar. Ook 'lifelong learning' wordt uitgedrukt als percentage van de bevolking in deze leeftijdsgroep. De ondergrens van 25 jaar is gekozen, omdat boven 25 jaar nog weinig initieel onderwijs wordt gevolgd. De Europese indicator is in feite een ruwe benadering van postinitieel onderwijs. Zie tabel 1.

In Nederland namen in 2006 in een gemiddelde meetperiode van 4 weken circa 1,3 miljoen personen tussen 15 en 65 jaar deel aan postinitieel onderwijs. Dat komt overeen met 13,6 procent van de personen die geen scholier of student meer zijn. De deelname aan postinitieel onderwijs steeg van bijna 12 procent in 1995 tot 15 procent in 2003. Daarna is de deelname teruggelopen tot 13,6 procent in 2006. Er bestaan grote verschillen in de deelname aan postinitieel onderwijs en leven lang leren. Zo daalt met de leeftijd het deelnamepercentage aan opleidingen en cursussen; bij de groep 60-64-jarigen bedraagt de deelname aan dergelijk onderwijs zelfs minder dan 5 procent. Voorts doen hoog opgeleiden circa twee tot drie keer zo vaak aan leven lang leren dan laag opgeleiden en nemen allochtonen vaker deel aan postinitieel onderwijs dan autochtonen, met name in opleidingen die te maken hebben met de inburgering en het leren van Nederlands. Ook de positie op de arbeidsmarkt is van invloed, mede omdat het doel van de opleiding meestal werkgerelateerd is. Zo blijkt de motivatie om een opleiding te volgen in 82 procent van de gevallen arbeidsmarktgerelateerd te zijn. Het gaat daarbij om bijblijven, promotie kunnen maken, (ander) werk kunnen doen, de kans op werk vergroten, et cetera. De meest genoemde reden met 58 procent is om ander werk te kunnen doen; zie CBS (2007, p. 119-125). De werknemers bij de (semi-) overheid en bij de financiële en zakelijke dienstverlening worden relatief vaak waargenomen onder de cursisten van postinitieel onderwijs.

---

<sup>3</sup> Zie voor een uitgebreide beschrijving aan postinitieel onderwijs en een leven lang leren CBS (2007) en Van Herpen (2006).



Tabel 1. Deelnamepercentage postinitieel onderwijs en leven lang leren, 1995-2006

	postinitieel onderwijs			leven lang leren		
	1995	2000	2006	1995	2000	2006
Totaal	11,6	13,7	13,6	12,1	14,5	14,0
Geslacht						
- mannen	12,4	14,5	13,6	13,1	15,3	14,0
- vrouwen	10,9	13,0	13,6	11,1	13,7	14,0
Leeftijd						
- 15 tot 20 jaar	29,9	21,9	23,7			
- 20 tot 25 jaar	19,7	21,4	21,3			
- 25 tot 30 jaar	18,6	20,6	22,0	24,5	26,1	28,0
- 30 tot 35 jaar	15,0	17,8	17,1	16,4	19,5	19,2
- 35 tot 40 jaar	13,3	15,9	15,9	14,0	16,9	15,2
- 40 tot 45 jaar	10,3	14,4	13,9	10,9	15,2	14,7
- 45 tot 50 jaar	7,6	11,2	12,4	7,9	11,6	12,9
- 50 tot 55 jaar	5,8	8,9	10,3	6,0	9,2	10,1
- 55 tot 60 jaar	3,7	6,3	6,9	3,8	6,3	6,2
- 60 tot 65 jaar	3,5	4,4	4,6	3,5	4,5	4,5
Opleidingsniveau						
- basisonderwijs	5,4	7,0	8,2	5,0	7,0	7,0
- mavo/vbo/vmbo	8,7	9,3	8,7	7,4	8,7	6,7
- havo/vwo/mbo	13,0	15,4	14,1	13,4	16,2	15,0
- hbo	17,8	18,9	18,5	20,2	20,9	20,0
- wo	15,7	19,2	19,1	19,0	20,9	20,5
Herkomstgroepering						
- autochtoon	11,3	13,4	13,0	11,5	13,8	13,1
- niet-westers allochtoon	16,1	15,7	17,9	18,6	19,1	19,6
- westers allochtoon	13,5	15,3	14,4	16,4	16,3	16,0
Arbeidspositie						
- werkzame beroepsbevolking	13,7	16,1	15,5	13,7	16,7	15,8
- werkloze beroepsbevolking	14,1	14,7	14,1	16,5	17,0	15,8
- niet-beroepsbevolking	6,8	7,7	8,4	8,6	9,0	9,3
Motivatie						
- werkgerelateerd	.	87,0	82,0			
- niet werkgerelateerd	.	13,0	18,0			
Faciliteiten						
- zelf betaald	.	46,0	49,0			
- niet zelf betaald	.	45,0	44,0			
- gedeeltelijk zelf betaald	.	10,0	8,0			
Studieverlof	29,0	29,0	41,0			
Uren per week	4,4	4,8	5,5			

- Postinitieel onderwijs: onderwijs dat gevolgd wordt nadat men het initiële onderwijs heeft verlaten. De deelname wordt bepaald voor de 15 tot en met 64 jarigen.
- Levenlang leren: Deelname aan onderwijs van 25 tot en met 64 jaar.

Bron: CBS, Statline (download 24 april 2008)

Tot slot zijn vanzelfsprekend ook de faciliteiten van belang. De helft van de cursussen wordt volledig door de deelnemers zelf betaald. Soms neemt de werkgever de kosten voor zijn rekening. Arbeidsbureaus, sociale dienst of vakbond betalen in 11 procent van de gevallen dat er sprake is van externe financiering (CBS, 2007). Merk op dat in de periode 1995-2006 steeds meer mensen studieverlof kregen. Van de deelnemers met een baan had in 1995 nog maar 29 procent studieverlof. In 2006 is dat opgelopen tot 41 procent. Ook het aantal uren verlof dat men krijgt, neemt in deze periode toe van gemiddeld 4,4 uur naar 5,5 uur per week.

### *3.3 Internationaal perspectief*

Hoe doet Nederland het in internationaal perspectief? Zowel de OECD (2007) als Eurostat (2008) houden cijfers bij over postinitiële scholing en 'lifelong learning'.<sup>4</sup> Tabel 2 laat cijfers zien van leven lang leren waarover in Europees verband is afgesproken dat 12,5 procent van de bevolking tussen 25 en 64 jaar in 2010 een opleiding of een cursus zou moeten volgen. De landen zijn gerangschikt naar de hoogte van deelnamegraad in 2006.

---

<sup>4</sup> De definities – en dus cijfers – wijken in beide gevallen iets af van de hiervoor gepresenteerde cijfers voor Nederland. De Nederlandse cijfers (tabel 1) komen overeen met de Europese cijfers (tabel 2) voor levenlang leren, zij het dat de Europese indicator gebaseerd is op een iets afwijkende methode van wegging van de respondenten.

Tabel 2. Life-long learning, 2000-2006

	2000	2002	2004	2006	mutatie 2000-2006
EU-15	8,0	8,1	10,7	11,2	3,2
Eurogebied	5,2	5,3	7,4	8,3	3,1
Griekenland	1,0	1,1	1,8	1,9	0,9
Portugal	3,4	2,9	4,3	4,2	0,8
Malta	4,5	4,4	4,3	5,5	1,0
Italië	4,8	4,4	6,3	6,1	1,3
Cyprus	3,1	3,7	9,3	7,1	4,0
Ierland	-	5,5	6,1	7,3	-
België	6,2	6,0	8,6	7,5	1,3
Duitsland	5,2	5,8	7,4	7,5	2,3
Frankrijk	2,8	2,7	7,1	7,6	4,8
Luxemburg	4,8	7,7	9,8	8,2	3,4
Spanje	4,1	4,4	4,7	10,4	6,3
Oostenrijk	8,3	7,5	11,6	13,1	4,8
Nederland	15,5	15,8	16,4	15,6	0,1
Noorwegen	13,3	13,3	17,4	18,7	5,4
Zwitserland	34,7	35,8	28,6	22,5	-12,2
Finland	17,5	17,3	22,8	23,1	5,6
VK	20,5	21,3	29,4	26,6	6,1
IJsland	23,5	24,0	24,2	27,9	4,4
Denemarken	19,4	18,0	25,6	29,2	9,8
Zweden	21,6	18,4	32,1	32,0	10,4
Gemiddelde	11,3	11,0	13,9	14,1	2,8

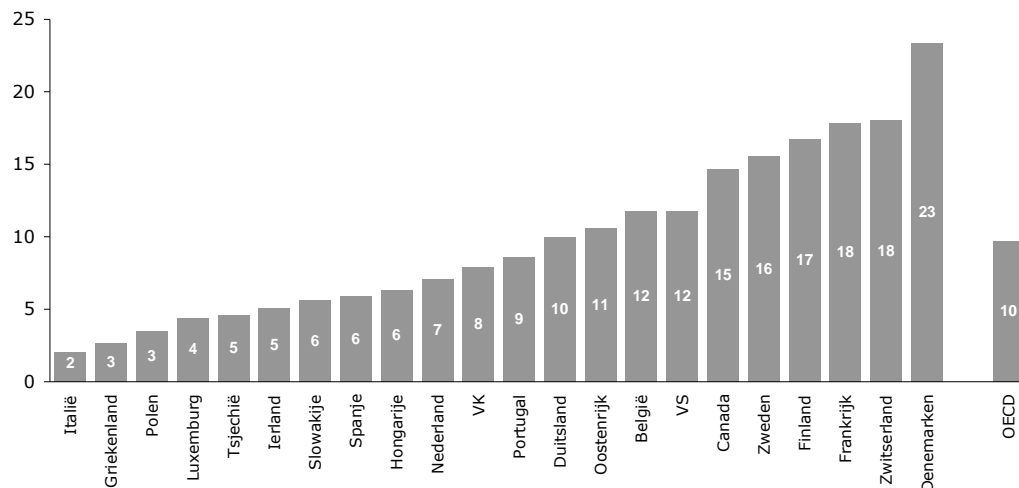
Bron: Eurostat (2008)

De Scandinavische landen, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland hebben hoge deelnamecijfers. Nederland zit boven de norm van 12,5 procent en behoort daarmee tot de Europese subtop. De Zuid-Europese landen, België, Duitsland, Frankrijk en Luxemburg voldoen nog niet aan de Europese norm. Merk ook op dat werknemers in de Europese landen die niet behoren tot de EU-15 relatief vaak deelnemen aan postinitiële scholing.

Ook uit de OECD-studie *Education at a Glance 2007* komt naar voren dat de participatiegraad tussen landen fors verschilt. Meer in het algemeen geldt dat de deelname van jongere werknemers, hoger opgeleide werknemers, werknemers met vaste contracten en werknemers in de grotere bedrijven bovengemiddeld participeren in postinitiële scholing. Hiertegenover staat dat de participatiegraad lager dan gemiddeld is voor werknemers die laag zijn opgeleid, ouder zijn, flexibele contracten hebben en werkzaam zijn bij relatief kleinere bedrijven (cf. Minne et al, 2008, p. 47).

Nederland scoort onder het gemiddelde van de in aanmerking genomen landen als het gaat om het aantal uren dat per persoon aan postinitieel onderwijs wordt besteed. Zie figuur 1. Volgens de OECD-definitie van postinitiële scholing gaat het om de participatie van volwassenen in niet-formele baangerelateerde opleiding en educatie. Dit zijn alle georganiseerde en voortdurende opleidingsactiviteiten die niet als formele opleiding worden beschouwd en dus ook niet tot officiële kwalificaties leiden. Het gaat dan om trainingen en cursussen die zowel tijdens als buiten werktijd worden gevolgd en in belangrijke mate door de werkgever worden betaald.

Figuur 1. Aantal uren postinitieel onderwijs per persoon per jaar, 2003 (25-64 jarigen, inclusief niet-participerend)



Bron: OECD (2007), Education at a Glance 2007, Table C5.1a ([www.oecd.org/edu/eag2007](http://www.oecd.org/edu/eag2007)).

Ook op dit punt zijn de verschillen tussen landen groot: ruim 23 uur per persoon in Denemarken en 2 uur per persoon in Italië. Nederland lag met 7,1 uur in 2003 onder het gemiddelde van bijna 10 uur. Volgens het CPB zou de verklaring dat sommige landen hoger scoren dan anderen moeten worden gezocht in het effect van het onderwijsbestel (Suijker et al, 2007). Gedifferentieerde stelsels, zoals in Nederland, sorteren leerlingen eerder in de levensfase uit over algemeen vormende en beroepsvoorbereidende trajecten dan algemeen omvattende stelsels. Het gevolg is dat een groter deel van de Nederlanders de arbeidsmarkt betreedt met vaardigheden die direct inzetbaar zijn op de arbeidsmarkt. Minder beroepsgerelateerde trainingen zouden dan nodig zijn om pas afgestudeerden specifieke vaardigheden bij te brengen.

Uit de internationaal vergelijkende OECD-statistiek kan nog een opmerkelijk feit worden vermeld. De geaggregeerde gegevens kunnen naar opleidingsniveaus van de deelnemers aan postinitieel onderwijs worden opgesplitst, te weten basisonderwijs, middelbaar onderwijs en tertiair onderwijs. Nederland valt op, omdat met name de

hoogst opgeleide Nederlanders achterblijven in participatie. De laagst opgeleide Nederlanders zitten nagenoeg op het gemiddelde en de middelste categorie net onder gemiddelde.

### *3.4 Vergelijkenderwijs*

Indien beleidsmakers belang hechten aan deelname aan postinitieel onderwijs en een leven lang leren is er werk aan de winkel. Nederland voldoet weliswaar aan de Europese norm, maar behoort hooguit tot de Europese subtop. Bovendien is de deelname de afgelopen jaren gedaald. Een extra inspanning is nodig om het gestelde ambitieniveau van het kabinet te realiseren (20 procent in 2010). Vergelijking van doelgroepen en een internationale vergelijking laten zien dat deelname van oudere werknemers, laag opgeleide werknemers, werknemers met flexibele contracten en werknemers in kleine bedrijven achterblijft. Nederland scoort laag op het terrein van het aantal uren dat gemiddeld per persoon aan postinitieel onderwijs wordt besteed.

## **4 Vormgeving scholingsinstrumentarium**

### *4.1 De Nederlandse beleidspraktijk*

Bij de inzet van instrumenten om de deelname aan postinitieel onderwijs te stimuleren, blijkt de precieze vormgeving een belangrijke rol te spelen. In onderdeel 2 zijn diverse empirische studies op dit terrein besproken. Recente studies adviseren om postinitiële scholing zoveel als mogelijk over te laten aan werkgevers en werknemers, omdat de individuele baten hoog zijn en vermoedelijk in dezelfde orde van grootte als de maatschappelijke baten. Het instrumentarium van de overheid zou zich moeten beperken tot voorlichting en tot enkele kwetsbare groepen. Hoe verhoudt zich een dergelijk 'evidence-based' advies met de huidige beleidspraktijk in Nederland?

Ruwweg kan het instrumentarium dat zich richt op het stimuleren van postinitieel onderwijs in drie groepen worden verdeeld (cf. Minne et al, 2008, p. 50): instrumenten die zich – meestal via publieke cofinanciering - direct richten op werknemers, en derhalve de vraag naar scholing pogen te beïnvloeden; instrumenten die zich – ook vaak via publieke cofinanciering - direct richten op werkgevers en aldus invloed uitoefenen op het scholingsaanbod en/of de kosten van scholing voor werkgevers verlagen; en allerlei institutionele arrangementen tussen werkgevers en werknemers (sociale partners) en regelgeving.

Hieronder schetsen we langs bovengenoemde grove driedeling een beeld van enkele instituties en de daarmee samenhangende knelpunten bij scholing in Nederland. Zo wordt op dit moment de deelname aan postinitiële scholing in Nederland fiscaal gesubsidieerd met behulp van een persoonsgebonden aftrek voor scholingsuitgaven in de inkomstenbelasting. Tot voor kort richtte een ander deel van het fiscale instrumentarium, de scholingsaftrek die vanaf 1998 tot en met 2003 gold, zich juist

op werkgevers. Wij analyseren hierna of beide fiscale faciliteiten afdoende zijn (waren) toegesneden op de doelgroepen om de deelname aan postinitieel onderwijs te bevorderen. Meer inzicht in de werking van beide regelingen zou antwoord kunnen geven op de vraag of het uitmaakt om de stimulansen voor deelname aan scholing vooral op werknemers dan wel op werkgevers te richten.

Daarna brengen we in kaart hetgeen tussen werknemers en werkgevers onderling is geregeld, dus zonder tussenkomst van de overheid. De reden hiervoor is dat de theoretische en empirische aanwijzingen vraagtekens zetten bij (gedeeltelijke) collectieve financiering van scholingsfaciliteiten, omdat werkgevers en werknemers nu al via een hogere productiviteit en een hoger loon beloond worden voor hun extra scholingsinspanningen. Aangezien het belang van scholing door de markt wordt onderkend, zou de rol van de overheid zich kunnen beperken tot voorlichting en enkele kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Voor het overige kunnen werkgevers en werknemers onderling regelingen treffen.

#### *4.2 Persoonsgebonden aftrek voor scholingsuitgaven*

Ongeveer de helft van de cursussen voor postinitieel onderwijs wordt volledig door de deelnemers zelf betaald (tabel 1). Mede hierom kent de inkomstenbelasting een faciliteit die is ingegeven door het beleid dat erop is gericht de Nederlandse kennisinfrastructuur te versterken. Zo beoogt een aftrekpost voor scholingsuitgaven een fiscaal vangnet te bieden voor uitgaven voor scholing waarvoor de belastingplichtige geen recht heeft op andere tegemoetkomingen, bijvoorbeeld van zijn werkgever. Tot de scholingsuitgaven worden uitgaven gerekend die voor het door de belastingplichtige volgen van een opleiding of studie met het oog op het verwerven van inkomen uit werk en woning nodig zijn. Daartoe behoren het lesgeld, de kosten voor studieboeken of vakliteratuur, de afschrijving van duurzame zaken zoals computers en randapparatuur (in 3 jaar) en de uitgaven voor zogenoemde EVC-procedures (Erkenning Verworven Competenties) die sinds 2007 aftrekbaar zijn.<sup>5</sup> Overigens leiden niet alle scholingsuitgaven automatisch tot aftrek, want de uitgaven moeten een drempelbedrag van 500 euro per jaar overschrijden en zijn (meestal) gemaximeerd op 15 duizend euro. Deze aftrek van scholingsuitgaven als persoonsgebonden aftrekpost in de inkomstenbelasting is geregeld in de Wet IB artikel 6.27.

Wie maken er zoal gebruik van deze faciliteit, de aftrekbare uitgaven wegens studie voor een beroep? Het betreft een faciliteit met beperkte reikwijdte. Tabel 3 geeft een overzicht voor de jaren 2000 en 2005, waar mogelijk uitgesplitst naar achtergrondkenmerken. In de periode 2000-2005 is het aantal belastingplichtigen dat gebruik maakt van aftrekbare kosten voor scholingsuitgaven gestegen van 1,8 procent tot 2,2 procent (in die gevallen is het drempelbedrag overschreden). Samengenomen gaat het in het jaar 2005 om een bedrag van 445 miljoen euro aan aftrek, hetgeen naar schatting een budgettaire beslag betekent van 182 miljoen euro

---

<sup>5</sup> Ook de uitgaven die op de partner drukken, worden als scholingsuitgaven aangemerkt.

per jaar.<sup>6</sup> Per gebruikmakende gaat om een relatief bescheiden faciliteit, want de gemiddelde aftrekbare uitgave voor studie voor beroep bedroeg in het jaar 2005 circa 1.700 euro per jaar; deze uitgave wordt vervolgens tegen het marginale belastingtarief van individuele belastingplichtigen verrekend (in 2008 oplopend van 33,6 procent tot maximaal 52 procent).

Werknemers in bedrijven en ambtenaren passen deze aftrekpost relatief vaak toe. De fiscaal aftrekbare uitgaven voor studie en beroep treffen we ook relatief vaak aan bij jongeren in de leeftijdsgroep van 18 tot 35 jaar; ouderen maken nauwelijks gebruik van aftrekbare scholingsuitgaven. Het geregistreerd partnerschap of een huwelijk blijkt in de praktijk niet zo goed samen te gaan met het volgen van een postinitiële opleiding. Het feit dat mannen veel vaker deze aftrekpost toepassen dan vrouwen heeft overigens niet zozeer te maken met de deelnamegraad van postinitieel onderwijs (zie paragraaf 3), maar is fiscaal ingegeven. De belastingaftrek van scholing zal immers worden opgevoerd door de partner met het hoogste inkomen (doorgaans mannen) waardoor vanwege het progressieve tarief in de inkomstenbelasting het grootste netto voordeel wordt behaald.

Voorts doen hoger opgeleiden meer aan postinitieel onderwijs dan laag opgeleiden hetgeen tot gevolg heeft dat de persoonsgebonden aftrek voor scholingsuitgaven relatief vaak wordt waargenomen bij de hogere inkomens. Ook het gemiddeld bedrag aan aftrek voor scholingsuitgaven loopt op met de inkomenshoogte. Samengenomen is de fiscale faciëring van deze aftrekpost dus nogal scheef verdeeld: hogere inkomens doen vaker aan scholing, voor hogere bedragen en kunnen deze bedragen tegen hogere marginale belastingtarieven verrekenen.

---

<sup>6</sup> Uitgaande van een gemiddeld aftrektarief van 41 procent (cf. Berkhout et al, 2005).

Tabel 3. Fiscaal aftrekbare uitgaven wegens studie voor een beroep, 2000 en 2005<sup>a</sup>

	Totaal aantal personen x 1.000		Percentage met bestanddeel		Gemiddeld bedrag 1.000 euro	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005
Totaal personen	215	262	1,8	2,2	1,4	1,7
Leeftijd						
- tot 18 jaar	1	1	0,3	0,2	0,5	0,2
- 18-24 jaar	43	62	3,5	5,0	1,4	1,2
- 25-34 jaar	81	94	3,6	4,8	1,5	2,4
- 35-44 jaar	51	56	2,2	2,3	1,3	1,4
- 45-54 jaar	32	37	1,6	1,7	1,2	1,4
- 55-64 jaar	6	11	0,5	0,7	1,7	1,1
- 65 jaar en ouder	1	1	0,1	0,1	1,2	1,8
Persoonlijk inkomen						
- zonder inkomen	0	1	1,9	1,1	3,2	6,2
- minder dan 52 weken inkomen	19	27	1,8	2,4	2,0	5,4
- 52 weken inkomen	195	234	1,8	2,1	1,3	1,2
Sociaal-economische categorie						
- Actief	200		2,5		1,4	
zelfstandige	8		1,0		1,7	
ambtenaar	23		3,7		1,2	
overige werknemer	168		2,6		1,4	
- Niet-actief	14		0,4		1,6	
arbeidsongeschikte	3		0,7		1,0	
pensioenontvangers:	4		1,0		1,7	
(b) 65 jaar en ouder	1		0,0		1,5	
bijstandontvanger	3		0,6		1,0	
Geslacht en burgerlijke staat						
- Mannen	142		2,3		1,4	
nooit gehuwd	68		3,1		1,6	
gehuwd	69		2,0		1,2	
- Vrouwen	72		1,3		1,3	
nooit gehuwd	49		2,8		1,2	
gehuwd	10		0,4		2,0	
Hoogste belastingschijf						
- eerste belastingschijf	40		1,3		1,2	
- tweede belastingschijf	110		2,2		1,1	
- derde belastingschijf	43		2,4		1,3	
- vierde belastingschijf	7		2,4		1,8	

a) Tot het jaar 2000 gold een inkomensafhankelijk drempelbedrag; nadien een vast bedrag.

Bron: Datajaar 2000: CBS Statline; download 13 mei 2008;  
Datajaar 2005: cijfers ter beschikking gesteld door het Ministerie van Financiën;  
gebaseerd op het Inkomenspanelonderzoek (IPO) van het CBS.



Is dit instrument nu wel of niet goed gericht op de relevante doelgroepen? Daarover kan verschillend worden gedacht. Er wordt van de persoonsgebonden aftrek voor scholingsuitgaven niet heel veel gebruik gemaakt (2 procent van de belastingplichtigen). Bovendien wordt de aftrek relatief weinig toegepast door groepen die juist enige overheidsondersteuning zouden kunnen gebruiken, zoals niet-actieven, werknemers met een lage opleiding (inkomen) en ouderen. Daar staat tegenover dat het regime van de persoonsgebonden aftrek voor scholingsuitgaven wel effectief is, hetgeen blijkt uit een grondige evaluatiestudie van Berkhout et al (2005). De belastingaftrek vergroot de kans dat personen meer uitgaven doen voor training en scholing: zij stimuleert mensen zich verder te scholen. Dit effect, zo blijkt uit tabel 3, is groter voor hoger opgeleiden met hogere inkomens dan voor personen met een lage opleiding en kwetsbare groepen, mede omdat deze groepen minder gevoelig zijn voor fiscale faciliteiten.

Volgen Berkhout et al (2005) is niet duidelijk of de opbrengsten in termen van extra particuliere uitgaven aan scholing opwegen tegen de kosten. Dit is sterk afhankelijk van de gevoeligheid (elasticiteit). Bij diverse door hen geschatte elasticiteiten kunnen de opbrengsten en de kosten elkaar in evenwicht te houden dan wel overtreffen, afhankelijk van de gekozen elasticiteit.

In veel andere Europese landen vindt ook (fiscale) ondersteuning van postinitieel onderwijs plaats. De effecten zijn echter niet zo duidelijk (Minne et al, 2008). In de onderzochte gevallen is met name vaak onduidelijk of deze scholingsprogramma's daadwerkelijk leiden tot een grotere scholingsdeelname of dat deze in feite bijscholing financieren die zonder deze financiering ook zou zijn gevolgd.

#### *4.3 Scholingsaftrek en afdrachtvermindering scholing*

Tot 1 januari 2004 bestond de zogenaamde 'scholingsaftrek'. De regeling beoogde scholingsinvesteringen van bedrijven te stimuleren via een extra fiscale aftrek, mede om knelpunten op de arbeidsmarkt te verzachten door middel van scholing van werknemers. Bij invoering van de regeling in 1998 betrof dit alleen de vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting en daarmee alleen de profitsector. Een jaar later is de regeling ook verbreed naar de non-profit sector door toepassing van de regeling via de loonbelasting onder de benaming 'afdrachtvermindering scholing'. Via de opzet van de regeling hoopten beleidsmakers scholing bij bepaalde groepen bedrijven en werknemers extra te stimuleren.<sup>7</sup> Via de vormgeving beoogde

---

<sup>7</sup> De scholingsaftrek was een extra belastingaftrek voor bedrijfsinvesteringen in scholing. Gebruikelijk was reeds dat scholingskosten in mindering van het resultaat worden gebracht. De aftrek betekende dat een deel van de scholingskosten nog eens extra konden worden afgetrokken. De regeling bestond uit drie componenten. Een algemene component die recht gaf om 20 procent van de uitgaven voor scholing extra op te voeren voor de belasting. Een tweede component die recht gaf op een extra aftrek van 20 procent van de scholingsuitgaven voor zover de totale scholingsuitgaven van het bedrijf in het betreffende jaar een bepaalde drempel niet te boven kwamen. En een derde component die de mogelijkheid bood van een extra aftrek van 40 procent van de uitgaven voor scholing van werknemers die 40 jaar of ouder zijn. De eerste component was bedoeld ter stimulering van deelname aan scholing van werknemers in het algemeen. De tweede component was bedoeld om de deelname aan scholing te bevorderen van werknemers van kleine en middelgrote bedrijven. De derde component beoogde de

men vooral (kleine) bedrijven te stimuleren die traditioneel weinig aan scholing deden alsmede de scholing van werknemers ouder dan 40 jaar. Nadien gold sinds 2001 ook nog een extra aftrek voor (sommige vormen van) scholing van werknemers zonder startkwalificatie en voor sommige beroepsgerichte taalopleidingen en –cursussen om tevens de scholing aan etnische minderheden te stimuleren. Kortom, deze regeling was gericht op enkele relevante doelgroepen die relatief weinig aan postinitiële scholing doen. Dat roept de vraag op waarom deze regeling is afgeschaft.

Bij het Belastingplan 2004 is een motivering opgenomen voor de afschaffing van de scholingsaftrek en de afdrachtvermindering scholing (Tweede Kamer, 2003-2004). Daarbij baseert het kabinet zich op de evaluatie 'Scholing van werkenden' van het Ministerie van Economische Zaken (2001). Uit de evaluatie blijkt dat de scholingsaftrek weinig invloed heeft op de scholingsuitgaven van bedrijven. Veel bedrijven doen zoveel aan scholing als zij zelf nodig achten, waarbij een financiële stimulans van de scholingsaftrek achteraf 'mooi is meegenomen', maar geen rol speelt in de afweging. De doelstelling van de regeling, het stimuleren van investeringen in postinitiële scholing, wordt dus niet bereikt. Voorts is een belangrijke conclusie van de evaluatie dat de beperkingen van de scholingsdeelname met name aan de zijde van de werknemer liggen. De evaluatie bepleit om de fiscale maatregelen in de toekomst specifiek te richten op de intrinsieke motivatie van werknemers zelf. Bij de werknemers zou mogelijk een beter aangrijpingspunt liggen om de beleidsdoelen van de maatregelen te bereiken (zie hierover Ministerie van Economische Zaken, 2001 en Webbink, 2002).

Een andere les die getrokken kan worden uit de scholingsaftrek en afdrachtvermindering scholing betreft de 'fine-tuning' van regelingen die gericht zijn op de stimulering van training en scholing. Zo beoogde de regeling de scholing van werknemers ouder dan 40 jaar te stimuleren door een extra bedrag aan aftrek toe te staan. Uit onderzoek van Leuven en Oosterbeek (2004) is gebleken dat de voorgenomen scholing van 38- en 39-jarigen hierdoor enkele jaren werd uitgesteld. Het gevolg van deze vormgeving was een daling van het rendement op trainingsactiviteiten door de kortere, resterende terugverdientijd en een per saldo afname in de deelname van scholingsactiviteiten.

#### *4.4 De rol van sociale partners*

Sommige vormen van marktfalen rechtvaardigen niet direct een rol voor de overheid. Werkgevers en werknemers kunnen in onderlinge samenwerking een aantal knelpunten oplossen die zich voordoen op de markt van postinitieel onderwijs. Zo kunnen werkgevers en werknemers contracten afsluiten waarin een clausule is opgenomen over het terugbetalen van de trainingskosten door de werknemer bij

---

deelname aan scholing van oudere werknemers te bevorderen. De tweede en derde component zijn ingegeven door het feit dat deelname aan postinitiële scholing toeneemt met de omvang van het bedrijf waar iemand werkt en afneemt met de leeftijd van de werknemer.

diens voortijdige vertrek, zodat het 'hold-up'-probleem kan worden opgelost. Ten tweede kunnen werkgevers en werknemers in de cao aandacht besteden aan collectieve regelingen die gericht zijn op 'employability', zoals de bevordering van scholing en training van werknemers. Ten derde kunnen de sociale partners samen kapitaalmarktimperfecties tegengaan door de vorming van sectorale opleidings- en ontwikkelingsfondsen.

#### *Financiering van scholingsverlof in cao's*

Uit de tweejaarlijkse rapportage van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over allerlei cao-bepalingen kunnen gegevens worden afgeleid over de financiering van scholingsverlof. Het ministerie werkt met een representatieve steekproef die bestaat uit alle bedrijfstak-cao's met 10.000 of meer werknemers en alle ondernemings-cao's met 3.000 of meer werknemers.

Uit tabel 4 blijkt dat het percentage cao's waarin de financiering van algemeen scholingsverlof is geregeld in 2007 afgerond 7 procent bedraagt. De dekkinggraad van het totaal aantal werknemers bedraagt slechts 2 procent. Het aantal cao's waarin de financiering van functiegerichte scholing is geregeld, ligt in 2007 aanzienlijk hoger waardoor 72 procent van de werknemers kan worden bereikt. Deze cijfers sporen met de notie dat werkgevers veel meer belang hechten aan goed geschoolde werknemers binnen de eigen bedrijfsorganisatie, terwijl algemene scholing vooral relevant is voor werknemers die daarmee hun carrièreperspectieven (buiten het bedrijf) willen vergroten.

Tabel 4. Betaald scholingverlof in cao's, 2004 en 2007<sup>a</sup>

	Aantal cao's		Percentage cao's		Percentage werknemers	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007
Alle cao's in de steekproef	123	122	100	100	100	100
Algemene scholing	12	9	10	7	8	2
Functiegerichte scholing	86	87	70	71	76	72

a Met dank aan Anja Eleveld die de cijfers van deze tabel heeft samengebracht en aan ons ter beschikking heeft gesteld.

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2004 en 2007a)

De financiering van functiegerichte scholing is redelijk stabiel in de periode 2004-2007, maar het percentage cao's waarin de financiering van algemeen scholingsverlof wordt geregeld, is gedaald van 10 procent naar 7 procent. De dekkinggraad van te bereiken werknemers is in 2007 zelfs vier keer zo laag in vergelijking met 2004. Nadere analyse van de periode 2001 tot en met 2007 laat zien dat de financiering van algemeen scholingsverlof in de cao's tussen 2001 en het

voorjaar van 2006 vrijwel stabiel is gebleven. Vanaf het najaar van 2006 is de financiering van het algemene scholingsverlof in cao's ineens sterk gedaald. De vermoedelijke oorzaak is de introductie van de levensloopregeling in 2006 die zich mede richt op de financiering van arbeidsverlof waardoor de financiering van vergelijkbare regelingen in het collectieve arbeidsovereenkomstenrecht zouden kunnen komen te vervallen.

#### *Opleidings- en ontwikkelingsfondsen*

Een groot aantal bedrijfstakken of sectoren kent opleidings- en ontwikkelingsfondsen ter bevordering van scholingsactiviteiten. Zij maken onderdeel uit van de zogenoemde ideële fondsen (voorheen sociale fondsen) die via cao's zijn geregeld met het oog op diverse bedrijfsoverstijgende doelstellingen.<sup>8</sup> Ze hebben het kenmerk gemeen dat ze niet direct tot doel hebben de materiële positie van werknemers met een inkomensvoorziening te verbeteren. Zo heeft de opleidings- en ontwikkelingsdoelstelling betrekking op het op peil houden van de vakbekwaamheid van werknemers en op algemene vormingsactiviteiten in verband met bijvoorbeeld het participeren in een ondernemingsraad of met een succesvolle pensionering voor werknemers. Ook loondervinglasten in verband met het volgen van vorming en opleiding behoren tot deze categorie.<sup>9</sup> Gemeten naar het aantal fondsen en naar de lasten per doelstelling, is de O&O-doelstelling de meest prominente doelstelling van de cao-fondsen. Aan opleiding en ontwikkeling van werknemers is in 2005 een bedrag van 217,9 miljoen euro, ofwel de helft van alle uitgaven aan doelstellingen, besteed. Zie tabel 5 voor een specificatie.

Nadere analyse van opleidings- en ontwikkelingsfondsen laat de indruk achter dat de huidige deelname aan training en opleiding niet belemmerd wordt door een gebrek aan middelen. De middelen voor deze fondsen worden verkregen via een heffing op de loonsom. De fondsen worden echter niet volledig benut. De meest recente gegevens voor 2005 laten zien dat de reservevorming van deze fondsen aanzienlijk is (zie Ministerie SZW, 2007b). Verder wordt als bezwaar genoemd dat de keuzevrijheid van werknemers beperkt is. De werkgever bepaalt meestal welk type scholing wordt gevolgd, te financieren uit de O&O-fondsen (Van Lieshout et al, 2005).

---

8 Het gaat daarbij om het doen van onderzoek ter voorbereiding van het cao-overleg, het uitvoeren van de cao en het informeren van werkgevers en werknemers over de cao en de bevordering van de goede werking van de bedrijfstak, de ontwikkeling en opleiding van werkgevers en werknemers, het optimaliseren van de werkgelegenheid voor de bedrijfstak, het bevorderen van goede arbeidsomstandigheden in de bedrijven, en het bieden van kinderopvang.

9 Opleidingen in het kader van werkgelegenheidsprojecten behoren niet tot deze doelstelling, maar behoren tot de werkgelegenheidsdoelstelling.

Tabel 5. Avv-fondsen naar doelstelling, lasten en het aantal werknemers waarop de doelstellingen betrekking heeft

Doelstelling	Aantal avv-fondsen	Lasten x miljoen euro	Aantal werknemers x miljoen
cao-gerelateerd	46 (68%)	77,3 (18%)	2,4 (97%)
opleiding en werkgelegenheid	52 (79%)	217,9 (50%)	2,4 (95%)
arbo	40 (61%)	41,4 (10%)	2,1 (82%)
kinderopvang	35 (53%)	34,4 (8%)	2,3 (90%)
overig	35 (53%)	44,1 (10%)	2,2 (86%)
Totaal <sup>a</sup>	15 (23%)	20,7 (5%)	1,1 (43%)
	66 (100%)	435,7 (100%)	2,5 (100%)

a De optelsom van het aantal fondsen en werknemers is groter dan het totaal, aangezien fondsen en werknemers aan meer dan één doelstelling gerelateerd kunnen zijn.

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007b)

## 5 Conclusies

Een verhoging van de investeringen in scholing wordt als een belangrijke sociaal-economische beleidsprioriteit gezien. In dit artikel hebben wij aan de hand van beschikbare economische literatuur onderzocht wat de effecten van scholing zijn en in hoeverre er op grond van theoretische en empirische inzichten een rol voor de overheid bestaat wat betreft de bevordering van investeringen in scholing. Er kunnen in theorie diverse vormen van marktfalen optreden, waardoor te weinig wordt geïnvesteerd in scholing. De belangrijkste vorm is het optreden van externe effecten, dat wil zeggen dat er maatschappelijke baten zijn die niet in de (markt)prijs van scholing tot uitdrukking komen. Daarnaast kan er een probleem zijn wat betreft de financiering van algemene scholing, omdat werkgevers minder geneigd zijn daarvoor te betalen. Verschillende empirische onderzoeken laten zien dat scholing flink positieve effecten heeft op de productiviteit, het loon en de arbeidsmarktpositie van individuen. Een recente grote OECD-studie concludeert bijvoorbeeld dat het gemiddelde rendement op scholing ongeveer 8,5 procent bedraagt. Voor specifieke individuen kan het rendement natuurlijk flink afwijken van dat gemiddelde. Zo is bijvoorbeeld een bekende conclusie van Nobelprijswinnaar Heckman dat het effect van scholing niet groot is als de scholing pas start op latere leeftijd. Veel studies concluderen dat de maatschappelijke baten van scholing niet veel afwijken van de individuele baten. Er is weinig empirisch bewijs voor onderinvesteringen in scholing als gevolg van marktfalen. Vanuit dat perspectief is er dus weinig aanleiding voor overheidsingrijpen, anders dan via voorlichting en dergelijke. Daarbij plaatsen wij de kanttekening dat volgens OECD-studies investeringen in scholing wel een duidelijk positief effect hebben op de werkgelegenheid en de arbeidsparticipatie. Als verhoging van de arbeidsparticipatie

een belangrijke beleidsdoelstelling is (zoals thans het geval is in Nederland) ligt een stimulerend overheidsbeleid meer in de rede. Een tweede kanttekening is dat er duidelijke aanwijzingen zijn dat scholing in het bijzonder van belang is voor kwetsbare groepen, zoals laag-opgeleiden, langdurig werklozen en gehandicapten. Daarbij zijn vanzelfsprekend ook maatschappelijke belangen aan de orde. Overigens geeft empirisch onderzoek aan dat publieke scholingsprogramma's, ook voor deze groepen, veel minder effectief zijn dan werkgerelateerde programma's, zoals leerwerktrajecten.

Het overzicht van de literatuur suggereert dat er geen aanleiding lijkt te bestaan voor een sterke financiële inspanning van de overheid om scholing te bevorderen. Wel ligt het, gezien het hoge rendement van scholing en het belang voor de arbeidsmarkt, in de rede dat de overheid een stimulerende rol speelt. Dat geldt in ieder geval voor de scholing van kwetsbare groepen.

De deelname aan scholing in Nederland is de laatste jaren enigszins gedaald en bedraagt thans rond de 14 procent. Daarmee behoort Nederland niet tot de Europese top. Het aantal uren dat gemiddeld aan postinitieel onderwijs wordt besteed ligt onder het internationaal gemiddelde. Daarmee blijft de deelname aan scholing in Nederland achter bij de beleidsambities. We hebben vervolgens ook het instrumentarium dat wordt ingezet om scholing te stimuleren in kaart gebracht. Van de persoonsgebonden belastingaftrek voor scholingsuitgaven maakt maar 2 procent van de belastingplichtigen gebruik. Volgens een evaluatiestudie is het instrument wel effectief in de zin dat het mensen stimuleert om meer uit te geven aan scholing. Dit effect doet zich vooral voor bij hoger opgeleiden. Voor zover de overheid extra deelname zou willen stimuleren, zou de regeling voor persoonsgebonden aftrek voor scholingsuitgaven nog iets beter gericht kunnen worden door extra aftrek toe te staan voor specifieke (kwetsbare) groepen die thans relatief weinig deelnemen aan trainingen. De per 2004 afgeschafte scholingsaftrek voor werkgevers was volgens evaluatieonderzoek weinig effectief. De knelpunten voor deelname aan scholing lijken volgens ditzelfde en ander onderzoek met name aan de zijde van de werknemer te liggen. Voor het overige is er vooral een belangrijke rol weggelegd voor sociale partners om de deelname aan postinitieel onderwijs te stimuleren. De reserves van de opleidings- en ontwikkelingsfondsen laten nu niet de indruk achter dat de deelname aan training en opleiding wordt belemmerd door gebrek aan middelen.

Vanwege de beperkte effectiviteit van de bestaande instrumenten heeft de SER (2006) eerder gepleit voor invoering van een individuele scholingsfaciliteit. Een dergelijke faciliteit versterkt de betrokkenheid bij en de individuele verantwoordelijkheid voor scholing. Voor zover er knelpunten zijn wat betreft de financiering van algemene scholing kunnen die worden verminderd. Een individuele

faciliteit kan immers worden meegenomen bij een baanwisseling. Het concept van de individuele scholingsfaciliteit is verder uitgewerkt door de Commissie Arbeidsparticipatie (2008), ofwel de Commissie-Bakker. Deze commissie pleit voor de introductie van een 'Werkbudget' voor iedereen, mede te gebruiken voor scholing. Werkgevers, werknemers en overheid zouden daaraan moeten bijdragen, waarbij het vooral gaat om een herschikking en bundeling van bestaande middelen. Wij gaan hier in het kader van deze bijdrage niet verder op in, maar menen dat dit een geschikt instrument zou kunnen zijn om de scholingsambities in Nederland te kunnen realiseren.

Koen Caminada en Kees Goudswaard

\* De auteurs zijn als hoogleraar werkzaam bij de Afdeling Economie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden. Dit onderzoek maakt onderdeel van het onderzoeksproject Hervorming Sociale Zekerheid ([www.hsz.leidenuniv.nl](http://www.hsz.leidenuniv.nl)) waarvoor de Stichting Instituut Gak een subsidie ter beschikking heeft gesteld.

## Literatuur

- Barro, R. (1997), *Determinants of economic growth: a cross-country empirical study*, MIT Press, Cambridge MA.
- Becker, G.S. (1962), *Investment in human capital: A theoretical analysis*, *Journal of Political Economy*, vol. 70, pp. 9-49.
- Berkhout, P.H.G., E. Leuven, and H. Oosterbeek (2005), *Gebruik en effectiviteit van de aftrek scholingsuitgaven*, SEO Economisch Onderzoek, SEO-rapport nr. 826.
- Boarini, R., and H. Strauss (2007), *The private internal rates of return to tertiary education: new estimates for 21 OECD countries*, *Economic Department Working Papers*, no. 591, OECD, Paris.
- CBS Statline (2008), *Diverse data downloads over postintieel onderwijs en Life-long-learning*, download 13 mei 2008.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2007), *Jaarboek onderwijs in cijfers 2007*, CBS: Voorburg/Heerlen.
- Centraal Planbureau (2004), *Macro Economische Verkenning 2005*, Sdu Uitgevers, Den Haag, hoofdstuk 6: *Arbeidsproductiviteit en participatie*.
- Commissie Arbeidsparticipatie (2008), *Naar een toekomst die werkt. Advies van de Commissie Arbeidsparticipatie*, Rotterdam.
- Cornet, M., F. Huizinga, B. Minne en D. Webbink (2006), *Kansrijk kennisbeleid*, CPB Document, no. 124, Den Haag.
- Eurostat (2008), *Diverse data downloads over Life-long-learning*, download 13 mei 2008.

- Groot, I., M. de Graaf-Zijl, P. Hop, L. Kok, B. Fermin, D. Ooms en W. Swinkels (2008), *De lange weg naar werk. Beleid voor langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en de WWB*, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.
- Heckman, J.J. (2000), *Policies to foster human capital*, *Research in Economics*, vol. 53 (1), pp. 3-56.
- Herpen, M. van (2006), *Deelname aan post-initieel onderwijs, 1995-2005*, *Sociaal-economische trends*, 4e kwartaal 2006, pp. 38-45.
- Jacobs, B., en L. Bovenberg (2005), *Kenniseconomie, menselijk kapitaal, herverdeling en overheidsbeleid*, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, vol. 37, no. 1, pp. 5-24.
- Krueger, A.B., and M. Lindahl (2001), *Education for growth: why and for whom?*, *Journal of Economic Literature*, 39(4), pp. 1101-1136.
- Lieshout, H. van (red.), P. Kamphuis, F. Jellema en T. Wilthagen (2005), *Postinitiële scholing: van patstelling naar pact*, OSA-publicatie A211, Tilburg.
- Leuven, E. (2005), *The economics of training: A survey of the literature*, *Journal of Economic surveys*, vol. 19 (1), pp. 91-111.
- Leuven, E., and H. Oosterbeek (2004), *Evaluating the effect of tax deductions on training*, *Journal of Labor Economics* 22, (1), pp. 461-488.
- Ministerie van Economische Zaken (2001), *Evaluatie «Scholing van werkenden»*, Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2004), *Arbeid en zorg in CAO's. Een update van de resultaten van het over 2003 uitgevoerde onderzoek*, Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007a), *Rapport Algemeen verbindend verklaarde cao-fondsen in 2005: Baten, Lasten, en Reserves*, Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007b), *(Faciliteiten) Arbeid en zorg 2007*, Den Haag.
- Minne, B., M. van der Steeg en D. Webbink (2008), *Skill gaps in the EU: role for education and training policies*, CPB Document, no. 162, Den Haag.
- Mooij, R. de (2006), *Reinventing the welfare state*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Koninklijke De Swart, Den Haag.
- Nelissen, J., en K. de Vos (2006), *Werkt scholing? Het effect van opleiding en post-initiële scholing op de arbeidsparticipatie en de loonvoet*, OSA-publicatie A 219, Tilburg.
- OECD (2004), *Improving skills for more and better jobs: Does training make a difference?*, in *OECD Employment Outlook*, Paris, chapter 4, pp. 183-224.
- OECD (2007), *Education at a Glance 2007*, OECD indicators, Paris
- Onderwijsraad (2003), *Advies Werk maken van een leven lang leren*, Den Haag.
- Raad voor Werk en Inkomen (2008), *Analyse aandeel langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en WWB*, Den Haag.



- SER (2006), Welvaartsgroei door en voor iedereen, Sociaal-Economische Raad, Advies 06/08, Den Haag.
- Stiglitz, J. (1988), Economics of the public sector, W.W. Norton & Company, New York.
- Suijker, F., R. van Opstal en B. Verbeet (2007), Postinitiële scholing en werkloosheid, CPB Memorandum nummer 182, Den Haag
- Tweede Kamer (2003-2004), Wijziging van enkele belastingwetten c.a. (Belastingplan 2004), vergaderjaar 2003-2004, 29 210, nr. 3
- Webbink, D. (2002), Scholing van werknemers: welke rol speelt de overheid?, Economische Statistische Berichten, 12 april 2002 (nr. 4355), pp. 284-287
- Wößmann, L. (2008), Efficiency and equity of European education and training policies, International Tax and Public Finance 15 (2), pp. 199-230.

## Afscheid van de BPM?

P.J. Besseling en R.A.J. Lebouille\*

### Samenvatting

In het kader van het project Anders Betalen voor Mobiliteit wordt overwogen om de Belasting op Personenauto's en Motorrijwielen (BPM), de aanschafbelasting voor auto's, om te zetten in een verhoogd tarief voor de toekomstige kilometerheffing. Vanwege de bijzondere karakteristieken van de BPM is dit een financieel complexe operatie. Afhankelijk van de wijze van omzetten kan het aanzienlijke repercussies hebben op de automarkt, met in het ergste geval een 'kopersstaking' van 1 tot 2 jaar. En het kan aanzienlijke effecten hebben op de begroting, waarbij de budgettaire derving gedurende de omzetting kan cumuleren tot een 14 miljard euro hogere staatsschuld. In dit artikel verkennen wij voor drie varianten de effecten op de automarkt en op de begroting. Bovendien geven we aan welke groepen automobilisten voordeel dan wel nadeel zullen ondervinden.

Trefwoorden: belasting, begroting, automarkt, koopkracht.

### 1 Inleiding

Het kabinet heeft eind november 2007 besloten tot de invoering van een kilometerprijs voor het wegverkeer. Het is de bedoeling dat in 2016 een nieuw systeem, Anders Betalen voor Mobiliteit, is geïmplementeerd waarbij alle automobilisten per kilometer gaan betalen, een belasting op het gebruik van de auto. Uitgangspunt van Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM) is dat de automobilist gemiddeld genomen niet méér autobelastingen gaat betalen, alleen andere. Om dit te bewerkstelligen wordt een deel van de bestaande autobelastingen afgeschaft. In de eerste plaats wordt daarbij gedacht aan de Motorrijtuigenbelasting (MRB), de belasting op het bezit van auto's. Het kabinet is voornemens ook de Belasting op Personenauto's en Motorrijwielen (BPM), de belasting op de aanschaf van auto's, om te zetten in een kilometerprijs.

De BPM bedroeg in 2007 45,2% van de netto catalogusprijs van nieuwe auto's, met kortingen/toeslagen afhankelijk van het brandstoftype. In 2007 bracht de BPM 3,4 miljard euro op. Ter vergelijking, de motorrijtuigenbelasting bracht 4,0 miljard euro op, de brandstofaccijnzen 6,8 miljard.

Vanuit het perspectief van maatschappelijke kosten en baten is er weinig reden om de BPM te betrekken in het systeem van de kilometerheffing (Besseling et al, 2008, pp. 35-48). Door de MRB om te zetten in de kilometerprijs en deze naar tijd en plaats te differentiëren, verbetert de doorstroming op het wegennet al in belangrijke mate. Door ook de BPM om te zetten in een kilometerprijs nemen de reistijdwinsten en baten voor het milieu en de verkeersveiligheid wel verder toe. De additionele

winst bij omzetting van de BPM lijkt echter niet op te wegen tegen het verlies van maatschappelijk nuttige mobiliteit en accijnsderving. Naarmate de kilometerprijs hoger is, worden immers steeds vitalere delen van de mobiliteit ontmoedigd waardoor het positieve saldo van maatschappelijke kosten en baten geleidelijk aan kleiner wordt. Niettemin kunnen er andere overwegingen zijn dan maatschappelijke baten en kosten om de BPM om te willen zetten. In dat geval rijst de vraag: hoe? Vanwege het bijzondere karakter van de BPM is dat nog niet zo eenvoudig. Daarover gaat dit artikel.

*Wat maakt de BPM zo bijzonder?*

De BPM is primair een belasting op grondslag van de waarde. En de waarde wordt niet alleen bepaald door de fysieke prestaties van de auto, maar ook door luxe aspecten zoals de aankleding van het interieur en de betrouwbaarheid van de motor. De BPM is daarmee tevens een belasting op luxe, de toekomstige kilometerheffing niet.

Een tweede, voor de omzetting belangrijker, aspect is dat automobilisten ten dele zelf kunnen bepalen wanneer ze BPM betalen, door namelijk de aankoop van een nieuwe auto uit te stellen of te versnellen. Dit maakt elke omzetting waarbij noodzakelijkerwijs tijdelijk een systeembreuk in het belastingregime optreedt een kwetsbare operatie.

Wat omzetting van BPM in een kilometerheffing echter vooral zo complex maakt is het feit dat de BPM betaald wordt aan het begin van de levenscyclus van de auto. Omdat een auto in Nederland gemiddeld 13 jaar rondrijdt worden de andere autobelastingen, waaronder de toekomstige kilometerheffing, gemiddeld 6½ jaar later betaald. En *later betalen is voordeliger*. Heel concreet betekent omzetting van de BPM dat automobilisten minder geld nodig zullen hebben voor de autofinanciering wat een rentevoordeel oplevert.

Zonder rekening te houden met het rentevoordeel zou het omzetten van de BPM voor een standaard auto moeten leiden tot een verhoging van de kilometerheffing met 3,1 cent per kilometer (zie tabel 1). Houdt men wel rekening met het rentevoordeel dan is de omzetting pas neutraal voor de automobilist als het kilometertarief met 3,7 à 4,5 cent per kilometer wordt opgehoogd, afhankelijk van de uitgespaarde rentekosten voor de autofinanciering.

Voor de schatkist geldt het tegenovergestelde: *later ontvangen is nadeliger*. Bij de meest eenvoudige variant voor omzetting ontvangt de schatkist de belasting gemiddeld 6½ jaar later, en een belastingderving van ruwweg 6½ maal 3,4 miljard euro is een fors bedrag. Zonder nadere maatregelen neemt de staatsschuld ceteris paribus toe waardoor de rentekosten kunnen oplopen met bijna 1 miljard euro per jaar.

Tabel 1. Effect van het rentevoordeel bij de omzetting van de BPM in een kilometerheffing voor een standaard auto <sup>a</sup>

	ophoging kilometerheffing (cent/kilometer)
nominale rente autofinanciering:	
0%	3,1
5%	3,7
7%	4,0
9%	4,5

a Verschuldigde BPM 6.000 euro, 15.000 kilometer per jaar, gebruiksduur 13 jaar; eigen berekeningen.

In dit artikel analyseren we achtereenvolgens drie varianten voor de omzetting van de BPM. Telkens gaan we eerst na hoe deze varianten uitpakken voor de automarkt, met name de verkoop van nieuwe auto's en de prijzen van tweedehands auto's. Vervolgens vragen we ons bij elke variant af wat de gevolgen zijn voor de inkomsten en de uitgaven, de vermogens en de schulden van zowel de overheid als de gezinnen.

## 2 Omzetting alleen voor nieuwe auto's

Bij de simpelste en meest elegante manier van omzetten betalen alleen de nieuwe auto's waarvoor geen BPM meer is betaald de BPM-component in de kilometerheffing, de oudere auto's niet. Het aantal auto's dat nieuw aangeschaft wordt, bedraagt ongeveer 500.000 per jaar. In het eerste jaar vallen 500.000 auto's onder het nieuwe belastingregime, het tweede jaar 1 mln. auto's, enz. Totdat na ongeveer 15 jaar nagenoeg het gehele wagenpark onder het nieuwe regime valt. Het kilometertarief wordt bij deze variant zo hoog vastgesteld dat voor een gemiddelde automobilist het rentevoordeel volledig wordt wegbelast.

### *Effecten op de automarkt*

Nieuwe auto's zullen veel goedkoper zijn, ook als ze ouder worden, dan auto's die onder het oude belastingregime vallen (zie tabel 2). Vanwege de systeembreuk in het belastingstelsel zullen de prijzen op de tweedehandsmarkt dus een dichotomie laten zien tussen auto's van vóór en auto's van ná ingang van de maatregel. Bij deze variant treedt geen 'kopersstaking' op. Een doorsnee automobilist kan geen voordeel halen uit wachten met inruil tot de maatregel is ingegaan. Auto's die onder het nieuwe belastingregime vallen, zijn in aanschaf goedkoper, maar door de hogere kilometerheffing in gebruik duurder. Voor auto's die onder het oude belastingregime

vallen, geldt het tegenovergestelde. Deze variant geeft daarom hoegenaamd geen aanleiding voor een 'kopersstaking'.

Het naast elkaar bestaan van twee belastingregimes geeft wel ruimte voor een andere vorm van arbitrage. Mensen die veel kilometers maken, zullen voorkeur hebben voor een 'oud regime auto', mensen die weinig kilometers maken voor een 'nieuw regime auto'.

De kilometertarieven kunnen zodanig gedifferentieerd worden naar gewichtsklasse en brandstoftype van de auto dat ook geen of nauwelijks samenstellingseffecten in het wagenpark optreden, zoals 'verzwaring' of 'verdieseling' (zie Besseling et al, pp. 25-34). De effecten op de automarkt zelf zijn dus gering. De effecten op de markt voor autofinancieringen zijn wel substantieel. Die markt krimpt met ongeveer een kwart.

Tabel 2. Illustratie van het verloop van de marktwaarde van een standaard auto (euro's)<sup>a,b</sup>

leeftijd van de auto	oud belastingregime	nieuw belastingregime
nieuw	24.600	18.600
1 jaar	19.500	14.500
.....	.....	.....
6 jaar	6.400	4.000
.....	.....	.....
12 jaar	1.400	400
.....	.....	.....
.	.	.

a Zonder het dempende effect van de eventuele stijging van winstmarges bij import en opbrengsten bij export.

b De tweedehands prijzen zijn berekend met een eenvoudig Capital Asset Pricing Model. Het prijsverschil tussen het nieuwe en oude belastingregime is gelijk aan de netto contante waarde van de te betalen BPM-component in de kilometerheffing over alle nog met de auto te rijden kilometers. Dat zal niet helemaal samenvallen met de 'rest-BPM', het nog niet afgeschreven deel van de bij aanschaf betaalde BPM.

#### *Effect op de financiën van overheid en gezinnen*

Bij deze wijze van omzetting vallen de belastinginkomsten uit de BPM onmiddellijk weg. De inkomsten uit de BPM-component in de kilometerheffing komen daarvoor in de plaats, maar dat gaat geleidelijk. Het eerste jaar betaalt alleen het eerste cohort van nieuwe auto's deze heffing. De budgettaire derving in het eerste jaar zal zodoende per saldo ongeveer 3,2 miljard euro zijn. Naarmate meer auto's onder het nieuwe belastingregime vallen, neemt de jaarlijkse budgettaire derving af totdat in

de eindsituatie, te bereiken na ongeveer 15 jaar, de budgettaire derving zelfs is omgeslagen in een bescheiden surplus. Dat komt omdat het tarief voor de kilometerheffing zo hoog is vastgesteld dat het rentevoordeel voor de automobilist is wegbelast.

In de eindsituatie heeft de overheid, ceteris paribus, een circa 14 miljard euro hogere schuld, daardoor jaarlijks meer rente uitgaven, maar eveneens meer inkomsten uit autobelastingen. Op termijn hebben alle automobilisten als groep lagere schulden, lagere rentelasten, maar iets hogere uitgaven aan autobelastingen. Macro-economisch gezien zal de operatie nagenoeg neutraal zijn.

Bij deze wijze van omzetten zullen onder de automobilisten geen grote winnaars en geen grote verliezers zijn, maar helemaal neutraal is de omzetting ook niet:

1. mensen die een relatief hoge rente op leningen moeten betalen, hebben voordeel, mensen die zeer kredietwaardig zijn nadeel;
2. mensen die normaal gesproken in een relatief luxe/nieuwe auto rijden, hebben voordeel, mensen die in een relatief eenvoudige/oude auto rijden, hebben nadeel;
3. mensen die relatief weinig kilometers rijden, hebben voordeel, mensen die veel kilometers maken nadeel.

Door het dubbele belastingregime kan er enige arbitrage optreden. Mensen die nadeel hebben van het nieuwe regime kunnen iets langer blijven rijden in een 'oud regime auto', mensen die voordeel hebben van het nieuwe regime kunnen iets sneller over te stappen naar een 'nieuw regime auto'. Dit leidt tot enige additionele belastingderving.

Deze variant kent twee duidelijke nadelen. Oudere auto's doen niet meteen volledig mee aan het systeem van de kilometerheffing. Dit vertraagt het regulerende effect van die heffing. De schatkist wordt geconfronteerd met een inkomstenderving die weliswaar in de tijd afneemt maar die initieel minstens 3,2 miljard euro per jaar bedraagt. Daardoor komt de staatsschuld ceteris paribus hoger uit.

### **3 Omzetting ook voor bestaande auto's, ineens**

Om beide nadelen te ondervangen kan men denken aan een omzetting van de BPM waarbij ook de bezitters van oudere auto's waarvoor nog BPM is betaald de BPM-component in de kilometerheffing moeten betalen. Dus alle auto's doen van meet af aan volledig mee in het systeem van kilometerheffing en idealiter blijven de belastinginkomsten op niveau. De hoogte van de BPM-component in de kilometerheffing is bij deze variant berekend door de landelijke BPM-opbrengst te delen door het landelijke aantal kilometers. Daardoor is het autorijden voor kopers van een nieuwe auto goedkoper over de levenscyclus van de auto bezien, want men spaart rente uit.

*Effecten op de automarkt*

De effecten op de automarkt zijn groot. Omdat bij deze wijze van omzetten de bestaande auto's ook mee moeten betalen aan de BPM-component in de kilometerheffing dalen ze in waarde (zie het verschil tussen de kolommen 'nieuw belastingregime' en 'oud belastingregime' in tabel 2). De recent gekochte auto's dalen in absolute zin het meest in waarde, de oudere auto's het minst. De totale waardedaling van alle bestaande auto's is door ECORYS en MuConsult (2007) geschat op circa 15 miljard euro. Autobezitters zullen proberen dit financiële verlies geheel of gedeeltelijk te vermijden, hetzij door een 'kopersstaking' hetzij door gebruik te maken van het 'exportlek'.

De 'kopersstaking' ontstaat doordat het loont om voorafgaand aan de maatregel te wachten met het inruilen van een oude auto. Het verlies is immers het kleinst als men op het moment van de waardedaling in het bezit is van een oude/kleine auto die op dat moment al weinig waard is (zie tabel 2). Door te wachten met inruilen kan men een voordeel behalen van 15% tot 20% op het totale bedrag dat gemoeid is met die inruil. Het lijkt aannemelijk dat veel autobezitters bereid zullen zijn om daarvoor 1 tot 2 jaar te wachten met inruil. Dat zou betekenen dat 1 tot 2 jaar geen nieuwe auto's worden verkocht en dat er dus in die periode ook geen BPM afgedragen wordt. Om aan de behoefte aan oude/kleine auto's te voldoen, zal de sloop en export van tweedehands auto's stagneren en komt er mogelijk zelfs een tijdelijke import van oudere/kleinere auto's op gang. Onmiddellijk na ingang van de maatregel keert dit proces zich om. Aan de inhaalvraag naar nieuwe auto's wordt voldaan en in korte tijd worden veel oudere/kleinere auto's gesloopt of geëxporteerd.

Autobezitters kunnen ook gebruik maken van het 'export lek'. Sinds 16 oktober 2006 bestaat er een door de EU afgedwongen restitutieregeling waarbij de eigenaar van een auto (geregistreerd na 15 oktober 2006) bij export de zogenaamde rest-BPM terug krijgt. De omzetting maakt de export aantrekkelijker van die auto's waarvoor bij registratie nog BPM is betaald. Door de omzetting van de BPM komen de prijzen in Nederland immers op een aanmerkelijk lager niveau te liggen terwijl de restitutie van rest-BPM van kracht blijft. Bij het huidige prijsniveau worden al bijna 100 duizend auto's van 10 jaar of jonger per jaar geëxporteerd. Bij een verlaagd prijsniveau zullen dat er aanmerkelijk meer zijn. En bij export moet de Belastingdienst een deel van de bij registratie betaalde BPM terugbetalen, het 'exportlek'. Het zal vooral gaan om auto's waar nog veel rest-BPM op zit, dus relatief nieuwe/grote auto's.

*Effect op de financiën van overheid en gezinnen*

Idealiter zou deze variant geen effect moeten hebben op de totale omvang van de belastinginkomsten: de BPM inkomsten worden op het moment van omzetten vervangen door de inkomsten uit de BPM-component in de kilometerheffing. Maar

omdat degenen die een auto bezitten op het moment van omzetten met succes zullen proberen hun verlies te beperken, treedt toch een aanmerkelijke derving van belastinginkomsten op.

Vanaf het moment dat de maatregel wordt aangekondigd tot de feitelijke omzetting zullen er waarschijnlijk nauwelijks nieuwe auto's worden verkocht en zal er dus nauwelijks nog BPM worden geïnd. Als dat een periode van 1 jaar zou zijn, leidt deze 'kopersstaking' tot een derving van belastinginkomsten van ongeveer 3½ miljard euro. Bovendien zullen auto's die aangeschaft zijn vóór de omzetting vaker worden geëxporteerd, waarbij rest-BPM kan worden teruggevorderd. We hebben geen precieze schatting gemaakt van de extra terugvordering van rest-BPM die hier mee gemoeid is. Maar juist voor bezitters van relatief nieuwe auto's, waarop nog veel rest-BPM zit, wordt het aantrekkelijk de auto te (laten) exporteren en een geheel nieuwe auto aan te schaffen. Daarom zou het extra terug te vorderen bedrag aan rest-BPM fors kunnen zijn, mogelijk in de orde van grootte van 1 tot 2 miljard euro, uitgesmeerd over meerdere jaren.

Bij deze wijze van omzetten is sprake van extra groepen verliezers en winnaars. Hierbij gaat het wel om grote aantallen en grote bedragen:

1. alle toekomstige autorijders hebben voordeel; zij sparen rente uit op de autofinanciering;
2. mensen die op het moment van de omzetting een auto bezitten hebben nadeel; hoe jonger en duurder de auto (denk aan leaseauto's) hoe groter het verlies.

Een deel van de autobezitters zal het financiële verlies weten te beperken door de kopersstaking of het exportlek. Feitelijk verschuift daarmee het verlies naar de overheid. De autobezitters blijven wel zitten met enig nadeel, zoals het ongemak van het wachten met de inruil of de transactiekosten die gemaakt moeten worden bij export.



**Enkele subvarianten voor de omzetting**

In dit artikel analyseren we drie varianten voor de omzetting. In de beleidsdiscussie circuleren diverse tussenvarianten die ten doel hebben eigenaren van bestaande auto's niet 'extra te laten betalen'. Deze tussenvarianten bieden een zekere compensatie voor de daling van de marktwaarde van bestaande auto's. Men denkt bijvoorbeeld aan het 'terugbetalen van teveel betaalde BPM' of aan een tijdelijke vrijstelling voor de kilometerheffing (indien de BPM daarin wordt omgezet). Kavelaars en Albrechtse (2007) pleiten bijvoorbeeld voor een omzetting die gekoppeld gaat met compensatie voor iedere autobezitter ter hoogte van de rest-BPM op de auto. Ook de autobranche heeft voorkeur voor compensatie voor de reeds betaalde BPM, maar dan in combinatie met een geleidelijke omzetting van 8 jaar. Ze verwachten zo al te negatieve bijeffecten, zoals massale koperstakingen, te voorkomen.

Deze tussenvarianten zijn uitvoeringstechnisch complex: eigenaren van bestaande auto's worden enerzijds geconfronteerd met een belastingverhoging, maar anderzijds krijgen ze een compensatie voor die belastingverhoging. Dat vergt een omvangrijke administratie en, omdat de compensatie nooit perfect kan zijn, zullen er winnaars en verliezers zijn met navenante moeilijk te voorspellen effecten op de automarkt. Bovendien, als men voor de variant van paragraaf 2 koos om een tijdelijk tekort op de overheidsbegroting te voorkomen, dan maakt de compensatie dat weer ongedaan. Indien men bezitters van bestaande auto's inderdaad geen belastingverhoging op wil leggen is het waarschijnlijk een stuk eenvoudiger om het oude belastingregime in stand te houden voor de bestaande auto's, cf. de variant besproken in paragraaf 2.

**4 Omzetting ook voor bestaande auto's, stapsgewijs**

Bij een omzetting ineens kan een kopersstaking grotendeels worden voorkomen door een restitutie bepaling toe te voegen: voor alle auto's gekocht tussen het moment van aankondiging en het moment van ingang van de maatregel wordt de BPM terugbetaald. Automobilisten hoeven niet meer te wachten met inruil om te kunnen profiteren van het afschaffen van de BPM. Er is dan geen aanleiding meer voor een kopersstaking waardoor de onrust op de automarkt beperkt blijft. Door de omvangrijke kosten die met de restitutie gemoeid zijn, blijft de budgettaire derving echter bestaan.

Een andere manier om onrust op de automarkt te beperken is omzetting, ook voor alle bestaande auto's, in een aantal jaarlijkse stappen. De autobranche heeft aangegeven dat acht jaarlijkse stappen van 12,5% markttechnisch te doen is. Het kabinet heeft inmiddels ook gekozen voor een dergelijke geleidelijke aanpak. Op 1 januari 2008 is al 5% van de BPM omgezet in een verhoging van de MRB en in de vier volgende jaren zullen gelijke stappen worden gezet. De MRB dient hierbij als 'vluchtheuvel', zolang er nog geen kilometerheffing is. Bovendien besloot het kabinet afgelopen zomer om na deze vijf jaar de overige 75% van BPM rechtstreeks om te zetten in een kilometerheffing, en wel in zes jaarlijkse stapjes van 12,5%-punt.

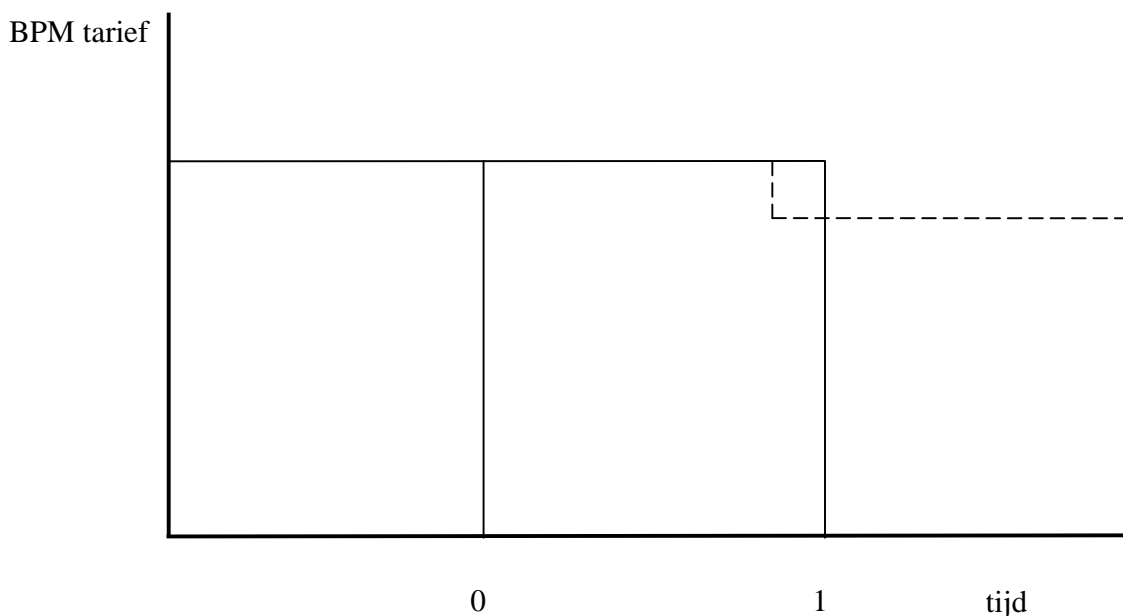
*Effecten op de automarkt*

Bij een geleidelijke omzetting worden de effecten op de automarkt niet zozeer kleiner, ze worden veeleer uitgesmeerd over meerdere jaren. Dit heeft het grote voordeel dat al te grote schokken worden voorkomen, het nadeel dat de effecten voor doorsnee kopers iets minder transparant zijn. Zo zullen de prijzen van tweedehands auto's uiteindelijk even sterk in prijs dalen, maar het tempo waarin het zal gebeuren is minder goed te overzien.

Ook bij geleidelijke omzetting is sprake van een kopersstaking, omdat voorafgaand aan elke stap voordeel is te behalen door te wachten met inruil. Dat voordeel bedraagt echter niet 15% tot 20% zoals bij een omzetting ineens, doch slechts 1% tot 3% per stap, afhankelijk van de stapgrootte. Per stap loont het dus zeker om te wachten, doch voor doorsnee automobilisten zal dat om hooguit enkele maanden gaan. Gedurende het invoeringstraject zullen elk jaar in het laatste trimester nauwelijks auto's worden verkocht, in het eerste trimester des te meer.

Ook een geleidelijke omzetting maakt de export aantrekkelijker van die auto's waarvoor bij registratie nog BPM is betaald. Ook bij geleidelijke omzetting komen immers de prijzen in Nederland op een aanmerkelijk lager niveau te liggen. Het tempo waarin dit gebeurt is moeilijk te voorzien.

*Figuur 1. Omzetting ook voor bestaande auto's: ineens of stapsgewijs?*



*Effecten op de financiën van overheid en gezinnen*

De effecten op de begroting worden echter wél kleiner. Vooral het uitverdieneffect voortvloeiend uit de kopersstaking is bij geleidelijke invoering per saldo een stuk kleiner dan bij invoering ineens (zie figuur 1). Bij de aankondiging op tijdstip 0 dat de BPM ineens omgezet zal worden op tijdstip 1 vloeit als gevolg van de kopersstaking tussen tijdstip 0 en tijdstip 1 geen BPM meer in de schatkist. De budgettaire derving is gelijk aan het grote vierkant. Bij een kleine stap van bijvoorbeeld 12,5% van de BPM zal alleen in de laatste maand(en) voor tijdstip 1 geen BPM binnenvloeien. Dat gaat dus om een beperkt aantal auto's. De budgettaire derving per auto bedraagt bovendien slechts 12,5% omdat voor deze auto's, vlak na tijdstip 1, alsnog het verlaagde BPM-tarief betaald zal worden. De budgettaire derving is gelijk aan het kleine vierkant. Acht kleine vierkantjes zijn vele malen kleiner dan het ene grote vierkant. De budgettaire derving als gevolg van de kopersstaking van alle jaarlijkse stapjes bij elkaar opgeteld, zal dus aanmerkelijk geringer zijn dan de derving bij omzetten ineens. De budgettaire derving als gevolg van het exportlek zal eveneens kleiner uit kunnen vallen.

Bij een geleidelijke omzetting zal het voor gezinnen dus moeilijker zijn om de extra heffing op bestaande auto's te ontwijken: ze worden wel degelijk dubbel belast. De geleidelijkheid zorgt er echter voor dat dit negatieve koopkrachteffect gespreid wordt over meerdere jaren.

**5 Conclusies**

De BPM is een bijzondere belasting waardoor omzetting van de BPM in een kilometerheffing veel zorg vereist.

De variant voor omzetting waarbij alleen nieuwe auto's onder het nieuwe belastingregime vallen, is het meest eenvoudig en het meest elegant. Het voordeel van deze variant is dat het betrekkelijk geringe effecten heeft op de automarkt en op de koopkracht. De omzetting gaat wel langzaam. Bovendien zal tijdens de overgangperiode sprake zijn van een omvangrijke derving van inkomsten voor de overheid als gevolg van het verschil in tijdstip van betalen tussen de BPM en andere autobelastingen. De overheidsschuld komt structureel 14 miljard euro hoger uit. Gezinnen hoeven zich navenant minder diep in de schulden te steken omdat auto's goedkoper zijn. Macro-economisch gezien kan dit elkaar neutraliseren.

Als een snelle invoering van het volledige systeem van kilometerheffing vereist is en als men bovendien het negatieve effect op de overheidsinkomsten en de staatsschuld wil beperken kan men kiezen voor de variant waarbij het nieuwe kilometertarief ook al van toepassing is op alle bestaande auto's. Het betekent dat alle bezitters van bestaande auto's 'dubbel' betalen: naast de in het verleden al afgedragen BPM betalen ze mee aan de BPM-component in de kilometerheffing. Daar staat tegenover dat alle toekomstige automobilisten goedkoper uit zijn, zij besparen rente op de autofinanciering. Bij deze variant moet gerekend worden op aanzienlijke

verstoringen op de automarkt. De prijzen van tweedehands auto's zullen vrijwel onmiddellijk inzakken, en het financiële voordeel dat autokopers kunnen halen door te wachten met inruil tot na de omzetting is zo groot dat mogelijk gedurende 1 tot 2 jaren geen nieuwe auto's aangeschaft worden. Gedurende die periode wordt dus ook al geen BPM meer geïnd. Bovendien zullen meer tweedehands auto's worden geëxporteerd, wat de schatkist ook geld kost.

Een 'kopersstaking' kan voorkomen worden met een restitutie bepaling. Bijvoorbeeld zodanig dat voor alle auto's gekocht tussen het moment van aankondiging en het moment van ingang van de maatregel de BPM wordt terugbetaald. Met deze restitutie bepaling zal echter een aanmerkelijk budgettair bedrag gemoeid zijn. Als het een periode bestrijkt van 1 jaar gaat het om circa 3½ miljard euro.

Om de gevolgen voor zowel de automarkt als de rijksbegroting te verkleinen valt te denken aan een stapsgewijze omzetting. Bij deze aanpak vallen nog steeds alle auto's onder het nieuwe belastingregime, maar wordt de omzetting van de BPM in enkele jaarlijkse stappen doorgevoerd. Dit is de aanpak waar het kabinet afgelopen zomer voor heeft gekozen. Gedurende het invoeringstraject zal in deze variant de autoverkoop elk jaar in het laatste trimester wat lager zijn, waardoor de schatkist telkens een deeltje van de BPM misloopt. Export van die auto's waarvoor bij registratie nog BPM is betaald, wordt ook aantrekkelijker. Desondanks lijkt bij niet al te grote stappen het effect op de automarkt en op de schatkist beperkt.

Paul Besseling en Rik Lebouille

\* Paul Besseling is programmaleider marktordening bij het Centraal Planbureau, Rik Lebouille is wetenschappelijk onderzoeker bij ECORYS. Dit artikel is gebaseerd op hoofdstuk 5 van Besseling et al (2008). De auteurs danken deelnemers aan een brainstormsessie en anderen voor hun bijdragen.

## Literatuur

- Besseling, Paul, Karst Geurs, Hans Hilbers, Rik Lebouille en Mark Thissen (2008), *Effecten van omzetting van de aanschafbelasting op personenauto's in een kilometerprijs*, CPB Document 166, Den Haag.
- ECORYS & MuConsult (2007), *Overgangseffecten variabilisatie BPM, MRB en Eurovignet*, ECORYS, Rotterdam.
- Kampman, B., A. Hof, H. van Haselen, J.M.W. Dings en A. Gijsen (2001), *Hebben autobelastingen en accijnzen effect? Invloed van auto- en brandstofbelastingen op het autopark en -gebruik in 8 EU-lidstaten*, Centrum voor energiebesparing en schone technologie, Delft.

- Kavelaars en Albregtse (2007), *Fiscaal-technische kanttekeningen bij de vervanging van de bestaande autobelastingen – BPM, MRB en Eurovignet – door de kilometerheffing*, Rotterdam.
- MuConsult (2002), *Effecten van kilometerheffing op het wagenpark, Hoofdrapport + Onderzoeksrapport*, MuConsult, Utrecht.
- MuConsult (2007), *Dynamo 2.0: dynamic automobile market model, Technische eindrapportage*, MuConsult BV, Amersfoort.