Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2020–2021

30 982 Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Nr. 58 BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 november 2020

Conform de opzet die uw Kamer eerder heeft ontvangen[1] is een beleidsdoorlichting uitgevoerd van begrotingsartikel 1 van de SZW-begroting. Dit begrotingsartikel beslaat het arbeidsmarktbeleid. Dat beleid betreft arbeidsverhoudingen, arbeidsvoorwaarden, gezond en veilig werken en inclusieve arbeidsmarkt. De doelstelling van het begrotingsartikel luidt: «De overheid draagt bij aan evenwichtige arbeidsverhoudingen en -voorwaarden door kaders te stellen en waar van toepassing toe te zien op de naleving daarvan. De overheid bevordert en stimuleert een inclusieve arbeidsmarkt en gezonde en veilige arbeidsomstandigheden.»

Beleidsdoorlichtingen zijn bedoeld om duidelijk te krijgen in hoeverre maatschappelijke doelen worden gerealiseerd en in hoeverre het beleid daar aan bijdraagt. Hiertoe brengt een beleidsdoorlichting informatie uit evaluaties van meerdere wetten en andere beleidsinstrumenten samen.

Het eindrapport van de beleidsdoorlichting van artikel 1 vindt u als bijlage bij deze brief[2]. De analyse is uitgevoerd door de Argumentenfabriek en Epsilon Research. Tevens bijgevoegd zijn de beoordeling van de onafhankelijke deskundigen Van der Veen en Houweling en een uitgewerkte besparingsvariant[3].

Met deze brief reageert het kabinet op de beleidsdoorlichting. Allereerst komen de voornaamste bevindingen van de doorlichting aan bod. Vervolgens zetten wij de visie van het kabinet op die bevindingen uiteen. En geven we aan welke acties het kabinet op basis van de bevindingen onderneemt. Tot slot voorzien we overige bevindingen van de beleidsdoorlichting die een beleidsinhoudelijk karakter kennen van een reactie.

[1] Kamerstuk 30 982, nr. 50.
[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
[3] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

kst-30982-58
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2020

Bevindingen beleidsdoorlichting

De belangrijkste conclusie van de doorlichting is dat niet of nauwelijks valt te beoordelen in hoeverre de doelen van artikel 1 worden bereikt. Evenmin valt te beoordelen in hoeverre het beleid bijdraagt aan het bereiken van het doel noch hoe doelmatig die bijdrage is.[4] Dat komt doordat:

- de doelen niet duidelijk zijn uitgewerkt
- de beleidsinstrumenten moeilijk zijn te koppelen aan de doelen van artikel 1
- de meeste beleidsinstrumenten niet zijn geëvalueerd
- de uitgevoerde evaluatiestudies beperkt bruikbaar zijn voor de beleidsdoorlichting.

De auteurs van het rapport concluderen dat het door bovenstaande factoren niet goed mogelijk is de beleidscyclus volledig te doorlopen. Dat belemmert het leren van eerder ingevoerd beleid.

De aanbevelingen van de beleidsdoorlichting luiden:

1. doordenk de doelen van begrotingsartikel 1 opnieuw
2. stel duidelijke en bij voorkeur meetbare doelen op
3. evalueer instrumenten óók in relatie tot de doelen van begrotingsartikel 1
4. vergroot de kennis over doelmatigheid op instrumentniveau.

Visie van het kabinet op de bevindingen

Het kabinet ziet de bevindingen van de doorlichting in het licht van het gedeelde belang om met beleid bij te dragen aan de realisatie van maatschappelijk gewenste uitkomsten op de arbeidsmarkt. Inzicht in de werkzaamheid van beleid is voor het kabinet van belang om bestaand beleid te verbeteren en goed nieuw beleid te ontwerpen. Ook uw Kamer heeft informatie over de werking van beleid nodig om haar controlerende taak te kunnen vervullen.

Het kabinet beseft dat de bevindingen niet nieuw zijn. De onafhankelijke deskundigen Houweling en Van der Veen merken in hun oordeel op dat in voorgaande doorlichtingen ook geconcludeerd werd dat de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het arbeidsmarktbeleid niet goed vastgesteld kon worden. Dit suggereert dat het gaat om een situatie waarvoor geen simpele allesomvattende oplossing voorhanden is die het kabinet kan inzetten om in kort tijdsbestek te beschikken over het gewenste inzicht in de werkzaamheid van beleid.

Opvolging: doelen verduidelijken en evaluaties verder verbeteren

Het kabinet is voornemens alle vier de aanbevelingen over te nemen. De intentie is om dit te doen door de overkoepelende beleidsdoelen te verduidelijken (spoor 1). En door de kwaliteit van evaluaties verder te vergroten (spoor 2). Hieronder lichten we beide sporen toe.

Spoor 1: verduidelijken van overkoepelende beleidsdoelen

Dit spoor betreft de eerste en tweede aanbeveling. De auteurs van de beleidsdoorlichting bevelen het kabinet aan om de doelen van het

[4] Het gaat hier om de begrippen doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid. Een toelichting op deze begrippen is te vinden in de Handreiking beleidsdoorlichtingen op www.rijksbegroting.nl.

arbeidsmarktbeleid opnieuw te doordenken. En om daarbij duidelijke en bij voorkeur meetbare doelen op te stellen.

Het kabinet ziet deze eerste twee van vier aanbevelingen als een ondersteuning van bestaand beleid. Zo vormt het formuleren van duidelijke doelstellingen een basaal onderdeel van de voorbereiding en verantwoording van beleid en regelgeving.[5] Inzet daarbij is doelen zodanig te formuleren dat de manier waarop we denken die doelen te gaan bereiken nog niet wordt verondersteld. Dit biedt ruimte voor betrokken partijen om met innovatieve oplossingen te komen. En geeft de overheid meer mogelijkheden om instrumenten te kiezen. Juist als het gaat om het arbeidsmarktbeleid, dat onderwerp is van een op onderdelen gepolariseerd politiek en maatschappelijk debat, kunnen duidelijke doelen bovendien een bijdrage leveren aan het overbruggen van verschillen van inzicht en het bijeen brengen van partijen rond gedeelde ambities.

Het kabinet ziet de tweede aanbeveling – om duidelijke en bij voorkeur meetbare beleidsdoelen te formuleren – tegelijkertijd als een uitdaging. Hoe deze aanbeveling in de praktijk te brengen? Hoe te komen tot duidelijke doelstellingen die helpen om nog beter beleid te maken en optimaal te leren van eerdere ervaringen? En hoe doen we dit zodanig dat de doelstellingen ruimte laten voor verschillende politieke voorkeuren en tegelijkertijd bijdragen aan een constructief politiek debat? Het uitdagende karakter van deze aanbeveling laat onverlet dat het kabinet de intentie heeft om de aanbeveling tot een goed einde te brengen door een poging te doen om de overkoepelende doelen van het arbeidsmarktbeleid te verduidelijken.

De eerste stap richting duidelijke doelen zal zijn het onderscheiden van afzonderlijke beleidsthema's op het gebied van arbeidsmarktbeleid. Op begrotingsartikel 1 staan nu meerdere beleidsthema's omtrent arbeidsmarktbeleid, van participatie tot veilig werken, die lastig in één doelstelling te vatten zijn. Daarbij staan er op andere begrotingsartikelen instrumenten die samenhangen met de instrumenten op artikel 1. Het voornemen is daarom om eerst te komen tot een thematische indeling van het SZW-beleid.

Het inzichtelijk maken van de werkzaamheid van beleid rondom afzonderlijke thema's sluit aan bij de ontwikkeling van een Strategische Evaluatie- en onderzoeksagenda (hierna: SEA). Deze agenda ontwikkelen departementen in het kader van de operatie Inzicht in Kwaliteit. De SEA vervangt de meerjarenplanning van beleidsdoorlichtingen van begrotingsartikelen. Het voordeel hiervan is dat er ruimte komt om, naast de aandacht voor budgettair grote thema's, ook te bekijken wat maatschappelijk belangrijke thema's zijn om te evalueren. Deze aanpak is niet langer 1-op-1 gebonden aan de indelingen op de begrotingsartikelen. Daarnaast zal per thema bezien worden wat een goede timing is van (evaluatie)onderzoeken, om op termijn het inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid op een thema te vergroten.

Zoals in de begroting 2021 (Kamerstuk 35 570 XV, nrs. 1 en 2) vermeld is het streven eind 2020 een SEA voor SZW te hebben opgezet en vanaf 2021 per thema aan de slag te gaan met de verdere uitwerking in een evaluatieagenda. In de loop van 2021 zal ik uw Kamer informeren over de voortgang.

---

[5] Zie bijvoorbeeld vraag 4 («wat is het doel?») van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) dat het kabinet sinds 2011 structureel toepast bij de voorbereiding van beleid en regelgeving (Kamerstukken 29 515, nr. 330).

Per thema onderzoeken we vervolgens in een tweede stap in hoeverre het mogelijk is om duidelijkere overkoepelende doelstellingen te formuleren. En om in een heldere beleidstheorie te specificeren hoe instrumenten beogen bij te dragen aan het bereiken van de doelstellingen. Dit maakt het beter mogelijk om in evaluaties de relatie te kunnen leggen tussen instrumenten en doelstellingen. Waar nuttig en nodig zal gewerkt worden met doelstellingen op meerdere niveaus.[6]

Naar aanleiding van de tweede aanbeveling zullen we tevens nagaan in hoeverre het zinvol is om doelstellingen meetbaar te formuleren. Bezien zal worden hoe de ex ante evaluatiemethodiek in dit proces kan helpen.[7] Niet alle vraagstukken lenen zich voor meetbare, SMART geformuleerde doelen.[8] Bijvoorbeeld wanneer (alleen) cijfers niet volstaan om te omschrijven wat je wil bereiken. Voor een constructief beleidsdebat kan het dan beter zijn een kwalitatief doel te formuleren, waar mogelijk met kwantitatieve ondersteuning. Om deze reden is de verwachting niet dat over de hele linie van het arbeidsmarktbeleid meetbare doelen geformuleerd zullen worden. Niettemin is het kabinet voornemens na te gaan wat zinvol is als het gaat om meetbaar formuleren van doelen. Meetbare doelen hebben immers in potentie enkele voordelen. Zo maken zij het bij uitstek mogelijk om politieke accenten te leggen en ambities te communiceren. Op die manier kan het stellen van een ogenschijnlijk onhaalbaar doel zelfs een maatschappelijke dynamiek teweeg brengen die bijdraagt aan het behalen ervan.[9]

Spoor 2: de kwaliteit van evaluaties verder vergroten

Dit spoor betreft de derde en vierde aanbeveling: om instrumenten óók te evalueren in relatie tot de overkoepelende doelen van het arbeidsmarktbeleid. En om de kennis over doelmatigheid op instrumentniveau te vergroten.

De auteurs van de beleidsdoorlichting constateren een positieve trend in de kwaliteit van recente beleidsevaluaties. Het kabinet is van plan om die positieve trend een vervolg te geven. Dit gaan we doen door in toekomstige evaluaties van instrumenten nadrukkelijker in beeld te brengen hoe instrumenten bijdragen aan overkoepelende beleidsdoelen. Te beginnen met de evaluatie van de loonkostenvoordelen die in 2021 van start zal gaan.

Door in evaluaties nadrukkelijker te kijken naar hoe instrumenten bijdragen aan overkoepelende doelen komt niet alleen de beoogde werking van beleid in beeld, maar ook de niet-beoogde mechanismen. De onafhankelijke deskundigen Houweling en Van der Veen merken in hun oordeel terecht op dat dergelijke niet-beoogde mechanismen de werking van arbeidsmarktbeleid vaak negatief beïnvloeden. Door meer zicht te krijgen op die gewenste en ongewenste mechanismen kan het kabinet beter leren van beleid en tevens het gesprek met uw Kamer hierover beter voeren.

---

[6] Zie het onderdeel «niveaus van doelstellingen» van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving.

[7] Voor toelichting op deze methodiek zie bijvoorbeeld Ministerie van Financiën (2003), Handreiking evaluatieonderzoek ex ante; en Hanemaayer (2012), Ex ante evaluatie in Nederland – De stand van zaken.

[8] Zie o.a. het onderdeel «duidelijke doelstellingen» van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving.

[9] Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2017), Wat het nieuwe kabinet zich moet realiseren – Bestuurskundige reflecties. P. 13.

Inhoudelijke bevindingen

Naast conclusies en aanbevelingen over hoe het beleid tot stand komt bevat de doorlichting diverse beleidsinhoudelijke bevindingen. Deze bevindingen bevatten geen verrassingen en sluiten overwegend aan bij het beeld dat het kabinet reeds heeft. Het betreft bovendien zonder uitzondering onderwerpen waar het kabinet actief mee bezig is. Deze inhoudelijke boodschappen uit de beleidsdoorlichting en wat het kabinet op deze terreinen doet worden hieronder toegelicht. Omdat het een groot aantal boodschappen betreft op thema's die allen reeds onderwerp zijn van gesprek tussen het kabinet en uw Kamer beperken we ons tot de meest voorname boodschappen.

Hoge arbeidsparticipatie, lage werkloosheid, toch doet niet iedereen mee

- Beleidsdoorlichting: in vergelijking met andere landen was de arbeidsparticipatie in de periode 2012–2019 in Nederland hoog en de werkloosheid laag. Kwetsbare groepen vonden beter hun weg naar werk. Tegelijkertijd waren er in 2019 nog ongeveer 1 miljoen mensen beschikbaar waren voor (meer) werk. De arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten en laagopgeleiden is in Nederland laag in vergelijking met het gemiddelde in Europa en bovendien gevoelig voor conjuncturele bewegingen.
- Reactie kabinet: het kabinet verwelkomt de positieve bevindingen rond arbeidsparticipatie en werkloosheid. Tegelijkertijd werkt het kabinet er hard aan om deze koppositie ondanks de uitdagingen van Covid-19 te behouden. Onze inzet is om met tijdelijke regelingen zoals de NOW, TOZO, TOGS en TOFA waar mogelijk banen te behouden en tegelijkertijd ondernemers en werkenden te helpen zich aan te passen aan nieuwe economische omstandigheden. Dit is om twee redenen extra van belang. Ten eerste laat de doorlichting zien dat er in Nederland ondanks de lage werkloosheid nog een aanzienlijk aantal mensen is dat betaald werk zou willen maar niet aan de slag komt. Ten tweede laat de doorlichting zien dat het aantal mensen dat niet aan het werk was de vorige keer dat het economisch tegen zat in Nederland sterker is toegenomen dan in andere landen (zie afbeelding 4.11 in het rapport).
- Het kabinet wil dat ook kwetsbare werkenden mee doen op de arbeidsmarkt. Ook als het economisch tegen zit. In het kader van het Steun- en Herstelpakket trekt het kabinet daarom 1,4 mld euro uit om kwetsbare groepen te ondersteunen. De inzet is dat mensen zo veel mogelijk direct naar nieuw werk gaan en dat zij daarbij waar nodig gerichte hulp krijgen.[10]
- Het kabinet zet zich bovendien in om structureel meer mensen te laten mee doen op de arbeidsmarkt. Voor mensen met een arbeidsbeperking heeft het kabinet de banenafspraak gemaakt in samenwerking met organisaties voor werkgevers en werknemers. Begin 2026 moeten er in totaal 125.000 banen zijn bijgekomen voor mensen met een arbeidsbeperking: 100.000 extra banen bij het bedrijfsleven en 25.000 extra banen bij de overheid. Met de maatregelen in het kader van het Breed Offensief faciliteert het kabinet het realiseren van deze afspraak en wil het kabinet bevorderen dat meer werken loont voor mensen met een arbeidsbeperking.

Werkzekerheid in Nederland lager dan elders

- Beleidsdoorlichting: flexibel werk is in Nederland gegroeid. De baan- en werkzekerheid was in Nederland lager dan in andere landen. Wat

[10] Kamerstuk 35 420, nr. 105. Voor de uitwerking van het aanvullend sociaal pakket zie Kamerstuk 35 420, nr. 134.

opvalt is dat de zekerheid die mensen ervaren zich door de jaren slechter ontwikkelde dan het waargenomen risico op werkloosheid.
- Reactie kabinet: deze boodschap is in lijn met eerdere bevindingen, waaronder die van de Commissie Regulering van werk. Ook met dit punt is het kabinet actief aan de slag. Zo is per 1 januari 2020 de Wet arbeidsmarkt in balans (hierna: WAB) in werking getreden. Hiermee heeft het kabinet een stap gezet om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om mensen in vaste dienst te nemen. Verder zet het kabinet in op het stimuleren van Leven Lang Ontwikkelen (LLO) waarbij ook aandacht is voor het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van onder meer kwetsbare groepen. Denk aan het crisispakket NL Leert Door voor kosteloze ontwikkeladviezen en (online) scholing, dat net als het STAP-budget – dat in 2022 een beoogde start kent – beschikbaar komt voor iedereen met een band met de Nederlandse arbeidsmarkt. De huidige veranderingen op de arbeidsmarkt onderstrepen wederom het belang van het ondersteunen van kwetsbare werknemers op de arbeidsmarkt en de noodzaak om de verschillen tussen een vast en een flexibel contract te verkleinen. Dit om uiteindelijk te komen tot een structurele verbetering van de balans op de arbeidsmarkt.

Artikel 1 bereikt vooral werknemers
- Beleidsdoorlichting: de reikwijdte van artikel 1 wordt beperkt door het toenemende aantal zelfstandigen zonder personeel. Het merendeel van het beleid op artikel 1 is niet van toepassing op zelfstandigen en kan daarom niet bijdragen aan het bereiken van doelen voor deze groep.
- Reactie kabinet: als het gaat om zelfstandigen werkt het kabinet reeds aan aanvullend beleid op artikel 1. Dit beleid komt niet aan bod in de beleidsdoorlichting, omdat het in de onderzochte periode (2012–2019) nog niet van kracht was. We noemen een aantal voorbeelden. Ten eerste heeft het kabinet inzet gepleegd ten aanzien van scholing van zelfstandigen: zowel de regeling NL Leert door als STAP zijn ook toegankelijk voor zelfstandig ondernemers die zich willen scholen. Verder wil het kabinet meer duidelijkheid bieden over de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Het kabinet werkt daarom aan de ontwikkeling van een webmodule die daar meer inzicht in moet bieden. Een eerste stap is een pilot met deze webmodule. In het verlengde hiervan wil het kabinet een breed gesprek voeren over de wijze waarop wordt gewerkt en in hoeverre bepaalde werkwijzen zich volgens de huidige regels al dan niet lenen om buiten dienstbetrekking te werken. Dit brede gesprek is bedoeld om meer zicht te krijgen op de maatschappelijke opvattingen over de kwalificatie van de arbeidsrelatie, op sectorspecifieke omstandigheden en op wat de webmodule kan gaan betekenen in de dagelijkse praktijk.
- Deze aanvullende inspanningen laten onverlet dat het kabinet zelfstandigen de ruimte wil geven om te ondernemen. Vanuit die optiek acht het kabinet het verdedigbaar dat voor zelfstandigen andere regels gelden dan voor werknemers.
- Overigens is het van belang dat het beleid ten aanzien van zelfstandigen niet beperkt is tot artikel 1 van de SZW-begroting. Een ander deel van het beleid gericht op zelfstandigen is elders op de SZW-begroting te vinden. Daarnaast bevat ook artikel 2 van de EZK-begroting (Bedrijvenbeleid: innovatie en ondernemerschap) instrumentarium gericht op zelfstandigen.

Ontwikkelingen arbeidsverhoudingen- en voorwaarden
- Beleidsdoorlichting: in de meest recente jaren lijkt de tevredenheid over de arbeidsvoorwaarden en -verhoudingen te dalen ten opzichte van ontwikkelingen in eerdere jaren. Een meerderheid van de werknemers (>90%) is tevreden over de inhoud van het werk, over het

dienstverband en de contractvorm. De meeste werknemers zijn nog steeds tevreden over mogelijkheden om in deeltijd te werken, de werktijden te bepalen, en over mogelijkheden om thuis te werken, maar met name in 2018 is de tevredenheid ten aanzien van de laatste twee aspecten gedaald. Ook de tevredenheid over het salaris en de cao zijn in 2018 afgenomen, evenals de tevredenheid over de vertegenwoordiging door ondernemings- en medezeggenschapsraden en vakbonden.
- Reactie kabinet: Het kabinet ziet de arbeidsvoorwaarden primair als een onderwerp van partijen op de arbeidsmarkt. Het is goed om te zien dat het overgrote deel van de werknemers tevreden is over de inhoud van het werk, over het dienstverband en de contractvorm. Ook ten aanzien van andere arbeidsvoorwaarden- en omstandigheden, zoals de mogelijkheid om te leren en de leidinggevende, zijn werknemers tevreden. Wel is in 2018 een daling te zien in de tevredenheid over het salaris, de cao en de vertegenwoordiging door OR en vakbond. Het is te vroeg om te zeggen of er sprake is van een trend. Ook is nog niet duidelijk welk effect Covid-19 hierop zal hebben.

Loonontwikkeling blijft achter bij productiviteit
- Beleidsdoorlichting: de loonontwikkeling bleef in de onderzochte periode achter bij de productiviteit.
- Reactie kabinet: het kabinet ziet de ontwikkeling van de lonen primair als een onderwerp voor partijen op de arbeidsmarkt. Terugkijkend over een langere periode constateert het kabinet dat de lonen de productiviteit op de voet hebben gevolgd.[11] In de ogen van het kabinet onderstreept de relatie tussen lonen en productiviteit het belang van het verder vergroten van de arbeidsproductiviteit. Het kabinet ondersteunt ondernemers en werkenden actief op dit vlak.[12] Zo vormt groei van de arbeidsproductiviteit een centrale pijler in de lange termijn groeistrategie waar de Minister van Economische Zaken en Klimaat uw Kamer over informeerde.[13]
- De doorlichting laat zien dat de lonen tijdens de onderzochte periode achterbleven bij de productiviteit. En dat de lonen in de jaren voorafgaand aan Covid-19 een inhaalslag hebben ingezet. Hoe de relatie tussen productiviteit en lonen zich verder zal ontwikkelen valt te bezien, zeker gezien de economische gevolgen van Covid-19. Het kabinet blijft de verdere ontwikkelingen aandachtig volgen.

Positieve bijdrage aan evenwichtige loonvorming, bescherming en ongelijkheidscompensatie
- Beleidsdoorlichting: de verhoging van het Jeugd-minimumloon in combinatie met het lage inkomensvoordeel (LIV en jeugd-LIV) heeft positief bijgedragen aan de doelen evenwichtige loonvorming, bescherming en ongelijkheidscompensatie. Ook de Wet werk en zekerheid (Wwz) heeft een positieve bijdrage geleverd aan deze doelen.
- Reactie kabinet: het kabinet verwelkomt deze positieve boodschap. Met de WAB heeft het kabinet weer een stap genomen om de rechtspositie en arbeidsvoorwaarden voor werknemers met een flexibel contract verder te verbeteren. En met de verdere verhoging van het Jeugd-wml medio 2019 verwacht het kabinet het positieve resultaat een vervolg te geven. Dat het kabinet ondanks de positieve bijdrage heeft besloten tot aanpassingen van het (jeugd-)LIV is onder andere ingegeven door de bevinding dat de doelmatigheid in de eerste jaren na invoering te wensen over liet in de zin dat de gebleken

[11] Zie bv. SEO (2017), Loonontwikkeling en de rol van de overheid.
[12] Voor het beleid gericht op arbeidsproductiviteit zie Kamerstuk 29 544, nr. 939.
[13] Kamerstuk 29 696, nr. 7.

positieve bijdrage niet in een gunstige verhouding stond tot de inzet van financiële middelen.

Minimumloon wordt niet geëvalueerd

- Beleidsdoorlichting: de onderzoekers concluderen dat de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) niet wordt geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. Zowel niet met oog op de (centrale) doelen in artikel 1[14], als op de doelen van de wet zelf[15].
- Reactie kabinet: het minimumloon legt een basis in het loongebouw. Het kabinet monitort elke vier jaar of er ontwikkelingen zijn geweest die een bijzondere bijstelling wenselijk maken. Daarnaast houdt het kabinet de evenwichtigheid van de ontwikkeling in de inkomenspositie van diverse groepen mensen in de gaten. Hierbij wordt specifiek gekeken naar de groep mensen aan de basis van de arbeidsmarkt. Doordat de ontwikkeling van het minimumloon gekoppeld is aan de gemiddelde contactloonontwikkeling delen minimumloonverdieners mee in de welvaartontwikkeling van de totale groep werkenden. Dit alles draagt bij aan het Beleidsartikel 1 doel «evenwichtige arbeidsverhoudingen- en voorwaarden».
- Daarnaast houdt het kabinet er rekening mee dat de hoogte van het wettelijk minimumloon er niet toe leidt dat mensen met een kwetsbare arbeidspositie kans lopen hun baan te verliezen omdat het minimumloon te hoog is vastgesteld in verhouding tot hun productiviteit. Dit draagt bij aan een inclusieve arbeidsmarkt.
- Het kabinet zet in op vergroting van kennis over het onderwerp. Dit najaar zal het CPB een notitie publiceren met een verdieping ten opzichte van de dit jaar gepubliceerde minimumloonupdate van Kansrijk Arbeidsmarktbeleid. SEO economisch onderzoek voert daarnaast dit jaar, naar aanleiding van de motie Van Dijk[16], een onderzoek uit naar de gevolgen van de tweede verhoging van de minimumjeugdlonen op de werkgelegenheid en scholingskeuzes van jongeren.

Gemengde resultaten ongevallen en ziekte

- Beleidsdoorlichting: Nederland doet het internationaal gezien goed qua ziekte en ongevallen door werk.[17] Wel worden de laatste jaren meer arbeidsongevallen gemeld. Ook groeit het aandeel werknemers met burn-outklachten. Werkenden verzuimen in Nederland 4,4 procent van de werktijd vanwege ziekte. Dat is meer dan het EU-gemiddelde van 3 procent.
- Reactie kabinet: in vergelijking met andere landen doet Nederland het inderdaad goed wat betreft ongevallen op het werk. Dat het ziekteverzuim van werkenden in Nederland gemiddeld hoger is dan die in andere Europese lidstaten wordt mede veroorzaakt door de relatief ruime voorwaarden in Nederland van verzuimregelingen waaronder loondoorbetaling bij ziekte, waarmee we in Nederland mensen de ruimte geven om te herstellen.
- Het kabinet onderkent dat sprake is van een toename van burn-outklachten en heeft preventieve initiatieven genomen om deze trend tegen te gaan. Zo investeren we met sociale partners, maatschappelijke organisaties en betrokken departementen in de opzet van een

---

[14] De drie centrale doelen van artikel 1: evenwichtige arbeidsverhoudingen en -voorwaarden, gezonde en veilige arbeidsomstandigheden, inclusieve arbeidsmarkt.

[15] Het doel van de Wml is om werknemers een maatschappelijk aanvaardbare tegenprestatie te geven voor verrichte arbeid waarmee in primaire levensbehoeften kan worden voorzien en het voorkomen van oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden en het tegengaan van verdringing.

[16] Kamerstuk 35 142, nr. 9.

[17] Het gaat hier specifiek om ziekte die een gevolg is van het werk en om ongevallen die plaatsvinden tijdens het werk.

maatschappelijke beweging voor de aanpak van burn-outs. Omdat de klachten samen kunnen gaan met factoren buiten het werk, is een brede aanpak nodig om de stijgende lijn te keren. Zoals toegezegd worden dit jaar de eindresultaten van het TNO onderzoek naar oorzaken van burn-outklachten en een reactie met beleidsmaatregelen aan uw Kamer verzonden.[18]
- Ook blijft het kabinet inzetten op het ondersteunen van werkgevers en werknemers bij het voorkomen en tegengaan van psychosociale arbeidsbelasting. Er zijn diverse ondersteunende producten en activiteiten ontwikkeld in het kader van professionalisering/ voorlichting van vertrouwenspersonen. Verder is een handreiking voor een gedragscode ongewenste omgangsvormen opgesteld. En met de Inspectie SZW wordt gewerkt aan een pilot over het tegengaan van pesten op de werkvloer. Het doel voor de komende jaren is om samen met andere partijen de psychosociale belasting die gepaard gaat met werk terug te dringen.

Doelmatigheid instrumenten inclusieve arbeidsmarkt
- Beleidsdoorlichting: als relatief ondoelmatig in relatie tot het doel inclusieve arbeidsmarkt noemt de doorlichting de instrumenten lage inkomensvoordeel (LIV), het lage btw-tarief op arbeidsintensieve diensten van kappers, de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK). De kosten per extra baan van de IACK zijn ongeveer even hoog als die van het LIV. Bij de arbeidskorting liggen de kosten per extra baan nog hoger.
- Reactie kabinet: vanwege bovenstaande bevindingen zijn in de besparingsvariant, die als separate bijlage bij de beleidsdoorlichting is opgenomen, besparingen op de als relatief ondoelmatig beoordeelde instrumenten uitgewerkt. Die uitwerking laat zien dat deze instrumenten naast het stimuleren van arbeidsdeelname nog andere dan de in de doorlichting onderzochte doelen hebben, te weten een acceptabele verdeling van inkomens en belastingdruk. De uitwerking laat vervolgens zien dat de uitgewerkte besparingen op die terreinen belangrijke negatieve gevolgen zouden hebben. Het kabinet is om die reden niet voornemens de in beeld gebrachte besparingen te realiseren.
- Specifiek voor het LIV geldt dat in het pensioenakkoord is afgesproken het LIV gerichter in te gaan zetten en om te vormen tot een loonkostenvoordeel voor potentieel kwetsbare jongeren.[19] Verder is het BTW-tarief voor kappersdiensten per 1 januari 2019 reeds verhoogd naar 9% in samenhang met een verlaging van de lasten op arbeid.

Het kabinet beseft dat bovenop de lopende inspanningen verdere bijdragen van volgende kabinetten nodig zullen zijn om de regels rond werk – en daarmee de arbeidsmarkt – toekomstbestendig te maken. Daarom heeft het kabinet de Commissie Regulering van Werk opdracht gegeven om te adviseren over toekomstbestendige regels rondom werk. De kabinetsreactie op het advies van deze commissie en op het advies «Het betere werk» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ontvangt u dit najaar.

Tot slot

Het kabinet ziet het als een gedeeld belang dat beleid bijdraagt aan de realisatie van maatschappelijk gewenste uitkomsten op de arbeidsmarkt. Het kabinet heeft zich op meerdere terreinen ingespannen om te komen tot een arbeidsmarkt die beter in balans is. Door het overnemen van de

[18] Kamerstuk 25 883, nr. 370.
[19] Kamerstuk 32 043, nr. 520.

aanbevelingen van de beleidsdoorlichting verwacht het kabinet nog betere randvoorwaarden te creëren voor toekomstig beleid. De modernisering van de arbeidsmarkt is immers nog niet voltooid.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
B. van ‘t Wout