

Inleiding: Is extra arbeidsparticipatie mogelijk en gewenst?

Marloes de Graaf-Zijl

In de huidige tijden van crisis zal menig Nederlander de wenkbrauwen fronsen bij beleidsmaatregelen gericht op het stimuleren van arbeidsparticipatie. Er is een snel oplopend tekort aan banen, niet aan mensen die (meer) willen werken. Toch is het van belang aandacht te houden voor de middellange en lange termijn. Nog maar een jaar geleden hadden we te maken met krapte op de arbeidsmarkt. Werkgevers hadden moeite om hun vacatures te vervullen. Niemand weet hoe lang de crisis precies zal duren, maar eens gaat ze over. Dan krijgen we wederom maken met de tekorten op de arbeidsmarkt.

In december 2007 heeft de Commissie Arbeidsparticipatie, beter bekend als de Commissie Bakker, opdracht gekregen van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om voorstellen te formuleren die leiden tot een hogere arbeidsparticipatie en een betere werking van de arbeidsmarkt. In juni 2008 verscheen het rapport van deze commissie met daarin een groot aantal voorstellen. In dit themanummer van TPEdigitaal gaan verscheidene auteurs in op onderwerpen die gerelateerd zijn aan deze voorstellen. De eerste twee artikelen hebben daarbij een brede opzet: de vraag staat centraal bij welke groepen er ruimte is tot participatieverhoging, en wanneer de arbeidsparticipatie in Nederland maatschappelijk optimaal is. Daarna volgen vier artikelen die zich specifiek richten op doelgroepen waar de arbeidsparticipatie van origine laag is of de uitstroom naar regulier werk moeizaam van de grond komt: vrouwen, ouderen, langdurig werklozen en werknemers in de Sociale Werkvoorziening. In de laatste drie artikelen van dit themanummer staat de flexibiliteit van de arbeidsmarkt centraal: moet het ontslagstelsel hervormd worden, hoe flexibel zijn CAO's momenteel, en biedt de uitzendbranche ook uitkomst voor moeilijk re-integreerbare werklozen?

Brede arbeidsparticipatie

Frank van Erp, Rob Euwals, Egbert Jongen en Daniël van Vuuren presenteren in hun bijdrage de door het CPB doorgerekende effecten van verschillende voorstellen van de Commissie Bakker. Daarbij kijken ze zowel naar de effecten van de voorgestelde maatregelen op de arbeidsparticipatie als het effect op de financiële houdbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel op lange termijn. Zij concluderen dat maatregelen die behoren tot de categorie “gerichte lastenverlichting” de arbeidsparticipatie bevorderen, maar de houdbaarheid niet verbeteren. Maatregelen in de categorie “beperken van overdrachten” bevorderen de arbeidsparticipatie en verbeteren de houdbaarheid, maar gaan wel gepaard met negatieve inkomenseffecten.

Pieter Gautier en Ronald Wolthoff stellen in hun bijdrage de vraag of de Nederlandse arbeidsparticipatie hoog genoeg is. Zij betogen dat de optimale participatiegraad in een samenleving afhangt van de productiviteit, de waarde van vrije tijd en de waarde van thuisproductie. Het is om deze reden niet per definitie optimaal dat iedereen in een samenleving participeert. De maatschappelijke welvaart is hoger wanneer mensen met een hoge waarde van thuisproductie, een hoge waardering van vrije tijd en/of een lage productiviteit niet participeren. Gautier en Wolthoff concluderen dat het huidige niveau van arbeidsparticipatie lager ligt dan maatschappelijk optimaal zou zijn. De reden hiervoor ligt in de kosten die werkzoekenden moeten maken om een baan te vinden. Deze kosten zullen zij voor een deel niet zelf terugverdienen, maar komen in de portemonnee van bedrijven terecht. Voor ongeveer 10 procent van de huidige non-participanten zou het vanuit maatschappelijk perspectief wenselijk zijn als zij op zoek zouden gaan naar werk.

Participatie van specifieke groepen

De bijdrage van Lex Borghans gaat in op de vraag of de participatie van vrouwen nog verder gestimuleerd zou moeten worden. Daarbij neemt hij als uitgangspunt dat sociale voorzieningen betaalbaar moeten blijven. Hij stelt de vraag of een verdere stijging van de arbeidsparticipatie nog wel bijdraagt aan de bekostiging van het sociale stelsel. Als de maatregelen die nodig zijn om de participatie te stimuleren meer kosten dan ze opleveren in termen van extra belastinginkomsten, dan is het, vanuit de optiek van de overheidsfinanciën, niet optimaal om nog meer prikkels in het belastingstelsel te introduceren die als doel hebben de arbeidsparticipatie van vrouwen te stimuleren. Volgens Borghans bevindt Nederland zich in een situa-

tie waarbij participatiebevordering als doel op zich contraproductief is geworden.

Nancy Hoeymans richt zich in haar bijdrage op de arbeids- en maatschappelijke participatie van ouderen. De Commissie Bakker stelt een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd voor. Ouderen zijn immers langer gezond en kunnen dus langer actief bijdragen aan de maatschappij. Hoeymans stelt hier tegenover dat de levensverwachting weliswaar toeneemt, maar het aantal gezonde levensjaren in mindere mate. Bovendien zijn er ook andere vormen van maatschappelijke participatie die ertoe leiden dat ouderen actief participeren in de maatschappij, zoals vrijwilligerswerk en mantelzorg. Door extra arbeidsparticipatie van ouderen kunnen vrijwilligerswerk en mantelzorg in het gedrang komen.

Inge Groot gaat in op het re-integratiebeleid voor langdurig werklozen. Zij is van mening dat het arbeidsmarktbeleid kan winnen bij investeringen in instrumenten om de verdiencapaciteiten van werkzoekenden in te schatten. Het meest geschikte re-integratie-instrument hangt af van iemands potentiële verdiencapaciteit. Mensen die niet in staat zijn om op eigen kracht het minimumloon te verdienen hebben bijvoorbeeld belang bij vraagstimulering en directe werkgelegenheidscreatie, terwijl groepen met een hogere verdiencapaciteit baat hebben bij productiviteitsverhogende trainingen en directe bemiddeling. Meer aandacht voor de potentiële verdiencapaciteit maakt het volgens Groot mogelijk het onbenutte arbeidspotentieel van werknemers op een effectievere manier aan te wenden.

Patrick Koot en Sabine Desczka bespreken in hun bijdrage over de sociale werkvoorziening in Nederland de categorie werkzoekenden met dusdanig lage verdiencapaciteiten dat regulier werk niet tot de mogelijkheden behoort. Het doel van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) is arbeidsgehandicapten van arbeid te voorzien, in arbeidsplaatsen die zoveel mogelijk aansluiten bij de mogelijkheden en capaciteiten van de werknemers. Koot en Desczka onderzoeken de prikkels van alle partijen die betrokken zijn bij deze regeling. Bij verkeerde prikkels ligt oneigenlijk gebruik op de loer. Overmatig gebruik door groepen die eigenlijk, eventueel met enige hulp, wel in staat zouden zijn reguliere arbeid te verrichten of daarnaar via een baan bij de sociale werkvoorziening door te stromen blijkt het gevolg te zijn.

Flexibilisering van de arbeidsmarkt

De laatste drie artikelen in dit themanummer zijn gericht op flexibilisering van de arbeidsmarkt als mogelijk instrument om de arbeidsparticipatie te

verhogen. Myrthe Frenck en Gerard Pfann gaan in hun bijdrage in op de mogelijkheden die versoepelde ontslagbescherming biedt in dit opzicht. Zij vinden geen bewijs voor de stelling dat hogere ontslagkosten automatisch leiden tot lagere participatie, lagere lonen, lagere arbeidsvraag of lagere productiviteit. Het huidige Nederlandse duale ontslagstelsel brengt in de ogen van Frenck en Pfann juist positieve aspecten met zich mee. Het bevordert de flexibiliteit van ontslag, doordat werkgevers kunnen kiezen voor één van beide ontslagroutes, wat zij weloverwogen doen. De voorgestelde regeling van het kabinet ontnemt werkgevers voor een groot deel deze keuzevrijheid. Frenck en Pfann achten het niet onmogelijk dat de dualiteit van het Nederlandse ontslagstelsel op zichzelf al zoveel flexibiliteit biedt, dat hervorming van het ontslagstelsel onwenselijk is.

Trudie Schils en Hester Houwing bespreken ‘flexicurity’ als instrument ter verhoging van de arbeidsparticipatie. Door verhoogde flexibiliteit voor werkgevers te combineren met voldoende zekerheid voor werknemers kan de werkgelegenheid op een hoger niveau gebracht worden. Schils en Houwing laten zien dat er tussen sectoren verschil bestaat in de mate van flexicurity. Per cao mag namelijk afgeweken worden van de Wet Flexibiliteit en Zekerheid. De relatie tussen flexicurity-beleid en arbeidsparticipatie is in de ogen van Schils en Houwing niet eenduidig, maar gezien de variatie tussen sectoren heel complex. De boodschap van Schils en Houwing is dat beleid gericht op het verhogen van arbeidsparticipatie door middel van het stimuleren van flexicurity-beleid rekening moet houden met de verschillende invulling die sectoren geven aan het begrip flexicurity.

Arjan Heyma en Marloes de Graaf-Zijl analyseren tot slot de rol die uitzendarbeid speelt in de publieke arbeidsbemiddeling. Uitzendbedrijven verbeteren de allocatie en participatie op de arbeidsmarkt, maar brengen ook het risico van een tweedeling op de arbeidsmarkt met zich mee. In de praktijk leidt de relatief snelle werkhervatting via uitzendarbeid tot een besparing op uitkeringslasten en blijkt de doorstroom vanuit uitzendbanen naar reguliere arbeid groter dan het gevaar van segmentatie op de arbeidsmarkt. Uitzendbureaus vervullen een nuttige rol, maar uitbreiding van die rol richting publiek gefinancierde re-integratie van moeilijke doelgroepen ligt in de ogen van de auteurs niet direct voor de hand. Heyma en De Graaf-Zijl zijn van mening dat specialistische begeleiding van moeilijke doelgroepen een andere tak van sport is dan het bemiddelen van flexibele arbeid, waarbij het wel meerwaarde kan hebben om uitzendbureaus in te zetten nadat het specialistische traject bij een re-integratiebedrijf is afgerond.

Conclusie

Concluderend kunnen we stellen dat het regeringsbeleid om de arbeidsparticipatie te verhogen kan leiden tot een verhoging van de maatschappelijke welvaart. De analyse van Gautier en Wolthoff schat de extra gewenste arbeidsparticipatie op 10 procent. Het is echter de vraag of deze groei net als in het verleden uit de hoek van vrouwen en ouderen moet komen. De bijdragen van Borghans en Hoeymans laten zien dat het niet verstandig is om ons blind te blijven staren op extra participatie van deze groepen. Wel zijn er nog steeds mogelijkheden voor verbetering bij 'probleemgroepen', zoals Groot, Koot en Descza beargumenteren. Flexibilisering van de arbeidsmarkt is een veel gehoord voorstel ter verhoging van de arbeidsparticipatie. De laatste drie artikelen in dit themanummer laten zien dat het huidige Nederlandse stelsel wellicht flexibeler is dan vaak wordt gedacht. Verdere voortgang in die richting is mogelijk, maar kent de nodige haken en ogen.