

Actieve arbeidsparticipatie

Pieter Boot

WRR, Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90, WRR rapport 38, SDU, Den Haag 1991.

De laatste een a twee jaar zijn de accenten in arbeidsmarktonderzoek en -beleid vrij aanzienlijk verschoven. Algemene benaderingen hebben plaats gemaakt voor een grotere aandacht voor 'maatwerk' in het beleid, terwijl in het onderzoek de pure macro aanpak verlaten is voor invalshoeken met belangstelling voor micro en meso aspecten. De vraagstukken zijn ook wat anders geworden. Nadat een groot aantal jaren de hoge, langdurige werkloosheid centraal in de aandacht stond, moet die deze nu delen met hardnekkige, moeilijk vervulbare vacatures, maar ook met arbeidsongeschiktheid. Deels is dat een weerspiegeling van de wijziging van de problemen zelf, deels is er ook een zekere modegevoeligheid in dit soort thema's: de arbeidsongeschiktheid stijgt al sinds jaar en dag en nu nauwelijks sneller dan voorheen. Het is ook aantrekkelijk, zowel voor beleid als onderzoek, om zo nu en dan nieuwe thema's op te zoeken, los van de vraag of de oude naar tevredenheid zijn opgelost c.q. verkend.

Het recente rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Een werkend perspectief*, weerspiegelt veel van de nieuwe benadering van de arbeidsmarkt. Niet langer staat alleen werkloosheidsbestrijding voorop, maar deze is ingebed in een bredere doelstelling: vergroting van de participatie.

De WRR waarschuwt er daarbij tegen de mogelijkheden om als overheid iets aan arbeidsparticipatie te doen te onderschatten. De crisis van de verzorgingsstaat zou dan bijdragen aan de neiging om van het ietwat naieve maakbaarheidsgeloof van de jaren '70 te vervallen in een even naieve onderschatting van beleidsmogelijkheden in de jaren '90. Dat is helemaal niet nodig.

De lage participatie is de achilleshiel van het Nederlandse sociaal-economische stelsel. Juist de huidige 'structurele tendenties' (herstructurering van de economie, individualisering, arrangementen van een verzorgingsstaat die nauwelijks op activering zijn toegesneden) zijn verantwoordelijk voor een situatie waarin werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en arbeidsschaarste in grote mate naast elkaar voorkomen. Informele arbeid is belangrijk, maar in de visie van de 'activerende verzorgingsstaat' ligt besloten dat intensivering van de maatschappelijke participatie van burgers niet alleen aan het in-

formele circuit kan worden overgelaten. De krachten van dat circuit zouden dan worden overschat.

De vraag staat centraal hoe de verzorgingsstaat zo kan worden ingericht dat zijn arrangementen actief burgerschap en actieve participatie stimuleren in plaats van af te remmen. Achterliggende gedachte is tevens dat een hoge arbeidsparticipatie voorwaarde is voor een democratische samenleving van mondige burgers (wat dus volstrekt haaks staat op het denken in bijvoorbeeld de jaren vijftig).

De totale arbeidsparticipatie in Nederland bevindt zich nu, na een daling en stijging, weer op het niveau van de periode rond 1960. Bij mannen is er een daling van meer dan 20 procentpunten opgetreden, die wordt gecompenseerd door de stijging bij de vrouwen. Een vergelijking met andere (OESO)-landen leert, dat de daling van de participatie van oudere mannen (55-64 jarigen) hier veel sterker is geweest dan elders. De lage (netto) arbeidsparticipatie lijkt momenteel samen te hangen met de lage participatie van oudere werknemers (vooral mannen) en van vrouwen. Het probleem kan dus niet worden teruggebracht tot alleen de participatie van vrouwen.

Internationaal valt Nederland ook op door een hoge arbeidsproductiviteit per uur en veel (kleine) deeltijdarbeid.

Groei van de arbeidsparticipatie is niet alleen opportuun, maar ook mogelijk. Van de huisvrouwen die nu niet betaald werken, heeft ongeveer de helft belangstelling voor een werkkring buitenshuis. Zo'n 40 % heeft dat niet. Bijna een derde van de ouderen die met werken moeten stoppen ervaart dat als onwenselijk. Ook van de 65+ ers zou een aanzienlijk deel op de één of andere wijze graag doorwerken. Er is dus nog een groot potentieel aanbod, zonder dat we bang hoeven zijn dat degenen die niet willen werken (en ook geen uitkering krijgen) daartoe gedwongen worden.

Er is momenteel geen officiële CPB arbeidsaanbodprognose. De WRR heeft daarom een eigen projectie gemaakt. Groei van het arbeidsaanbod met 750.000 personen in de jaren '90 is mogelijk. Dat kan de uitkomst zijn van proces waarbij arbeidsparticipatie van vrouwen met 1,5% per jaar stijgt, de participatie van mannen tot 55 jaar niet verandert en die van mannen van 55-64 jaar weer terugkomt op het niveau van 1982.

Internationaal valt op dat de Nederlandse werkgelegenheid relatief gering is in de horeca. Juist ook omdat er geen strakke loonpariteit is met de industrie, is hier ook in de minder produktieve onderdelen werkgelegenheidsgroei denkbaar. Dat is ook het geval in de gezondheidszorg (zij het dat kostenbeheersing daarvoor voorwaarde is). Ook in de detailhandel zijn, bij een soepeler wetgeving en aandacht voor kwaliteit en service, veel mogelijkheden. Al met al kan, bij een combinatie van gunstige factoren en uitvoering van beleidsaanbevelingen, in de jaren '90 met een werkgelegenheidsgroei van 1,1% per jaar (personen) rekening worden gehouden, die vrijwel geheel is te localiseren in tertiaire en kwartaire (excl. overheid in enge zin) diensten. Dit is een groei van ongeveer 800.000 personen, die dus aardig spooft met de 750.000 extra aanbod.

Zo'n werkgelegenheidsgroei veronderstelt in de eerste plaats een adequaat gekwalificeerd aanbod, dat aansluit bij de vraag. Bij mannen maakt de opleiding voor de (netto) participatie niet zoveel uit, indien een beroepsopleiding met goed gevolg is voltooid. Men dient een zogenoemde 'doorstroomkwalificatie' te hebben. Met enig diploma is de

participatie boven de 80%; met alleen basisonderwijs nog geen 60%. Voor vrouwen is er daarentegen een vrijwel lineaire relatie met het opleidingsniveau: zeer laag bij alleen basisonderwijs (25%), gestadig oplopend tot 80% bij wetenschappelijk onderwijs. Voor mannen is de 'doorstroomkwalificatie' dus relatief belangrijker, voor vrouwen een meer algemene verhoging van opleidingsniveau. Daar staat wel tegenover dat het verdwijnen van werkgelegenheid voor laagstgeschoolden (in elk geval in 1979-85) voor 80% is toe te schrijven aan verdringing, en dus maar voor 20% aan het verdwijnen van dit soort banen. Alleen naar de werkgelegenheidsstructuur kijkend, zijn er zijn dus meer kansen voor mensen met lage opleidingsniveaus dan uit de ontwikkeling in het recente verleden blijkt.

Een verhoging van de arbeidsparticipatie gedurende de jaren '90 is wenselijk (met 'participatie' wordt in het WRR-rapport de 'netto' participatie bedoeld, waarin werkloosheid niet is verdisconteerd). Hiervoor zijn meerdere overwegingen relevant:

- arbeid als sociaal-integratieve functie;
- demografische druk (nu zijn er tegen 100 werknemers 65 ontvangers van een sociale uitkering, in het jaar 2020 93);
- betere benutting human capital (mensen worden beter opgeleid, niet-participatie is dan grotere verspilling);
- werkloosheid is kostbaar;
- ouderen zouden graag (aangepast) willen werken en
- in internationaal perspectief kan uit beleidsconcurrerende overwegingen de arbeidsparticipatie niet te veel van die elders afwijken.

Deze oriëntatie houdt, als aangegeven, een nieuwe beleidsvisie op sociaal-economisch terrein in: niet alleen bestrijden van (geregistreerde) werkloosheid, maar ook tegengaan van arbeidsongeschiktheid, bevordering participatie ouderen en bestrijden verborgen werkloosheid. De huidige participatie is zo laag dat het gevaar dat vergroting van de participatie 'voorbij het optimum' zou gaan, vooralsnog ver weg lijkt. Vergroting en optimalisering vallen vooralsnog samen.

Een beleid als in het WRR-rapport voorgestaan zou de huidige negatieve kringloop (hoge belastingen-premies leiden tot hoge loonkosten, noodzaken tot hoge arbeidsproductiviteit, maar beïnvloeden werkgelegenheid nadelig, meer mensen kunnen niet aan de eisen voldoen, premies worden hoger etc.) omdraaien tot een positieve. Dat lukt alleen met een krachtige en samenhangende beleidsimpuls. Het is niet alleen de competentie van de centrale overheid, maar deze dient wel een heldere aanzet te geven.

De arbeidsparticipatie zou kunnen worden bevorderd door:

- beleid dat conclusies verbindt aan de relatie tussen loonkosten en werkgelegenheid, incl. verkleining van de wig;
- activerend arbeidsmarktbeleid;
- institutionaliseren van wederkerende arbeid (scholing);
- aandacht voor participatie van enkele groepen, zoals vrouwen, ouderen en arbeidsongeschikten.

Opmerkelijk aan het WRR-rapport is in elk geval dat in het geheel niet op de geschiedenis van WRR adviezen over arbeid wordt ingegaan. Dan zouden we veel scherper zien welke draai het denken over arbeid - niet alleen in dit adviescollege, maar breder in de maatschappij - heeft genomen. Bijna tien jaar geleden, in het najaar van 1981 verscheen het WRR-rapport *Vernieuwingen in het arbeidsbestel*. Vier jaar daarvoor, in *Maken wij er werk van?* had men de schijnwerper nog fel gericht op de mogelijkheden die de kwartaire sector zou bieden. In 1981 was de situatie drastisch veranderd, en koos de WRR ervoor een tiental denkbeelden over - toen zo gevoelde - vernieuwingen in het arbeidsbestel aan een nader onderzoek te onderwerpen. Doel was niet zozeer het ontwerpen van één nieuwe, veelomvattende beleidsvisie, maar het aanreiken van een scala van beleidsmogelijkheden - of beter: een bonte verzameling ideeën. Deze varieerden van arbeidstijdverkorting, betaald educatief verlof, gedifferentieerde loonvorming, verbetering van de kwaliteit van arbeid, tot het propageren van een andere verhouding van betaalde en onbetaalde arbeid, en aandragen van argumentatie voor een basisinkomen. Juist de WRR is sindsdien dus een lange weg gegaan, die echter toch wel enigszins symptomatisch is voor het algemene denken over arbeid. Zoals Van Hoof in zijn oratie terecht opmerkt: "nog nooit hebben wij zo'n hoge dunk van betaalde arbeid gehad als in dit laatste decennium van de twintigste eeuw, nog nooit zijn de verwachtingen jegend betaalde arbeid zo hooggespannen geweest". Hij pleit dan voor meer aandacht voor (ook) onbetaalde arbeid. Voor de WRR is dat blijkbaar een gepasseerd station.

Veel aanbevelingen lijken verstandig. Vaak komen ze ook overeen met huidig of voorgenomen beleid. Verder dan het huidig beleid gaat de WRR, terecht, in zijn advies op het punt van de participatie van ouderen. Er moet deeltijd-VUT komen, niet alleen naast maar ook in plaats van de huidige voltijd-VUT (waar in veel gevallen het 'vrijwillige' vanaf is). Ook pleit de Raad voor het verruimen van mogelijkheden na het 65e jaar te werken. Terecht staat in breder verband bij de aanbevelingen het voorkomen van uitrede van mensen uit het arbeidsproces centraal. Ook het pleidooi voor een verhoging van het arbeidskostenforfait - waardoor werken aantrekkelijker wordt dan het ontvangen van een uitkering - is een welkome bijdrage aan het debat. Over scholing en onderwijs, bestrijding van langdurige werkloosheid, en arbeidsongeschiktheid zijn de voorstellen meestal to the point maar minder vernieuwend.

Op twee punten vraag ik me echter af of de invalshoek van de WRR wel de juiste is. Allereerst het pleidooi voor verlaging van het minimumloon. De redenering is helder: de hoogte van het minimumloon is ooit vastgesteld op een niveau dat uitgang van behoeften van een gezin met kinderen, terwijl er in ons land nog slechts 15.000 meerpersoonshuishoudens zijn waarin men van één minimumloon voor een volwassene moet rondkomen. In de andere gevallen gaat het om individuen of huishoudens met meer inkomens. Het minimumloon kan dus verlaagd worden tot het niveau waarop het voor één persoon voldoende is, en voor de kleine groep die dan in de problemen komt zijn toeslagen mogelijk. Aan dit voorstel zijn toch meer bezwaren verbonden dan de WRR doet voorkomen. Aan het minimumloon zijn immers de sociale voorzieningen gekoppeld. Moet de bijstand - en daar zijn er wel veel meerpersoonshuishoudens - ook omlaag? En zo nee, wordt het probleem dat de afstand tussen uitkeringen en looninkomen zo klein is dat voor velen een stimulans om te gaan werken ontbreekt, dan niet nog

groter? Verder blijkt uit recent onderzoek door Kapteyn en Van Soest dat, vanwege de langdurige matiging van het minimumloon, de huidige belemmering ervan op de vraag naar arbeid wel meevalt. Kortom, met dit voorstel verergert de WRR het actuele probleem, terwijl het een deels al opgelost probleem zou kunnen verminderen.

Ten tweede is opmerkelijk dat de WRR voorbijgaat aan de sterke werkgelegenheids-groei van de afgelopen jaren. In 1987-1990 is de werkgelegenheid met 500.000 personen toegenomen, waarvan 330.000 banen van meer dan 20 uur. De participatiegraad van vrouwen is in die periode van 49,7 naar 54,1% gestegen. Nederland heeft allang niet meer de laagste participatiegraad van Europa, en de werkgelegenheid in 1990 is sneller gegroeid dan ooit in de geschiedenis. Wat zo opvallend aan onze situatie is, is het zeer grote aandeel kleine deeltijdbanen, vooral van vrouwen. Wat is daar de reden van? Hierop gaat de WRR niet in. Als er bijvoorbeeld meer kinderopvang zou komen, wordt dan de participatiegraad zoveel (extra) groter, of worden kleine deeltijdbanen omgezet in grotere - wat me prima lijkt, maar voor de WRR kennelijk niet interessant is. Hoe zit het met de doorstroming van kleinere naar grote banen: is er sprake van een (vrijwel) gesloten secundaire arbeidsmarkt, of valt dat wel mee? In dat verband is ook de geringe aandacht voor de kwaliteit van de arbeid jammer. Men hoeft die niet tot doel te verheffen, om er toch een zekere randvoorwaarde in te kunnen zien in de jacht naar een steeds grotere participatie.

Al met al een goed en nuttig rapport met een paar zwakkere kanten. De WRR lijkt voor een nieuwe werkwijze te hebben gekozen: minder bevlogen, dichterbij het huidig beleid en daarin de ontwikkeling een stap voor zijn. Die aanpak zal zeker vruchten afwerpen. Maar zo nu en dan enige reflectie over waar het ook alweer om ging kan, juist voor een college als de WRR, geen kwaad.