

Arbeidsparticipatie, individualisering en beleid

H.P.M. Adriaansens en W.J. Dercksen*

Voor het probleem van het grote aantal werklozen en arbeidsongeschikten, gecombineerd met beroepsspecifieke tekorten op de arbeidsmarkt moeten oplossingen worden gevonden. Het wordt steeds duurder menselijk kapitaal ongebruikt te laten. Overheid, sociale partners en afzonderlijke bedrijven en instellingen kunnen de arbeidsparticipatie bevorderen door meer loondifferentiatie, een activerend arbeidsmarktbeleid, beroepsgericht wederkerend onderwijs, kinderopvang, het beperken van kostwinnersfaciliteiten, flexibele pensionering en een samenhangend beleid ter vermindering van het aantal arbeidsongeschikten.

In snel tempo groeit de overtuiging dat het lage arbeidsparticipatieniveau de achilleshiel vormt van de Nederlandse verzorgingsstaat. Ook onder een tamelijk gunstig economisch gesternte blijken de collectieve uitgaven zo moeilijk in de hand te houden, dat net als in de jaren tachtig bezuinigd moet worden in sectoren waar dat eigenlijk niet meer kan. Langzamerhand groeit het beeld van een negatieve economische kringloop waarin arbeidsuitstoot via werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, versterkte produktiviteitsgroei, vergroting van het informele circuit en verhoging van de kosten van het sociale zekerheidsstelsel elkaars oorzaak en gevolg zijn. In september 1990 vroeg de regering de WRR om op korte termijn, mede met het oog op de beleidsontwikkeling rond de sociale vernieuwing, advies uit te brengen over de verhoging van de (arbeids)participatie. Deze adviesaanvraag past in een aanzwellende stroom van publikaties die de arbeidsparticipatie in ons land tot probleem bestempelden. In het *OSA-Rapport 1990* betoogt de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA), dat het schort aan een consistente visie op de gewenste ontwikkeling van de participatiegraad. Immers, enerzijds worden vrouwen vanuit de emancipatiegedachte gestimuleerd om betaalde arbeid te verrichten, terwijl langs andere wegen vervroegde uittreding uit arbeid juist wordt gefaciliteerd¹. De *Rapportage arbeidsmarkt 1990* van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid rept van een brede consensus over de noodzaak de deelnamegraad aan het arbeidsproces te verhogen². In de adviesaanvraag aan de SER over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn (1991-1995) schrijft minister Andriessen van Economische Zaken onder verwijzing naar de adviesaanvraag aan de WRR: "Mede gezien de voorziene demografische ontwikkeling groeit de overtuiging dat het verhogen van de participatie op de arbeidsmarkt een noodzaak is, wil er sprake kunnen zijn van voortgaande groei en een toereikend

draagvlak voor de financiering van de collectieve sector. Daarbij is met name aan de orde de (her-)inschakeling van langdurig werklozen, (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten en (herintredende) vrouwen."³ Deze week is het WRR-rapport *Een werkend perspectief* verschenen. Hierin zijn niet alleen de feiten over arbeidsparticipatie op een rij gezet en vergeleken met die van andere landen, maar komen ook achtergronden van de lage arbeidsparticipatie in ons land aan de orde. Verder is een argumentatie opgebouwd voor een beleid dat tot een hogere arbeidsparticipatie moet leiden en is een pakket samenhangende beleidsmogelijkheden aangereikt.

De feiten

Nederland heeft in vergelijking met andere geïndustrialiseerde landen een laag niveau van arbeidsparticipatie. Dit blijkt allereerst uit de netto arbeidsparticipatie, ook wel de werkgelegenheidsgraad genoemd. Van elke honderd niet schoolgaande inwoners tussen 15 en 65 jaar verrichten er in Nederland 59 betaald werk. In de OESO-landen zijn dit er gemiddeld zeven meer, waaronder het Verenigd Koninkrijk met tien meer, de Verenigde Staten met dertien meer en Zwe-

* De auteurs zijn lid respectievelijk staf lid van de WRR. Dit artikel is gebaseerd op het deze week verschenen rapport van de WRR, *Een werkend perspectief, arbeidsparticipatie in de jaren '90*, Rapporten aan de Regering, nr. 38, Den Haag, 1991. Het rapport is voorbereid door een projectgroep waarvan de auteurs respectievelijk voorzitter en secretaris zijn. Verder bestaat deze groep uit W. van Drimmlen, K.W.H. van Beek, J.M. Bekkering, M.G. Blomsma, J.C. Huisman, R.M.A. Jansweijer en C.W.A.M. van Paridon.

1. Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, *OSA-Rapport 1990*, Den Haag, 1990.
2. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage Arbeidsmarkt 1990*, 's-Gravenhage, 1990, blz. 36.
3. Minister van Economische Zaken, *Adviesaanvraag sociaal-economisch beleid op middellange termijn (1991-1995)*, 21 september 1990.

den met zelfs 22 meer werkenden (cijfers over 1988). In Frankrijk en België verrichten ongeveer evenveel, en in West-Duitsland iets meer mensen betaald werk. De netto arbeidsparticipatie in Nederland spoort met het gemiddelde van de EG-landen. Zo bezien lijkt er dus niet al te veel reden tot bezorgdheid. Het beeld verandert echter aanzienlijk als in de beschouwing wordt betrokken dat in Nederland relatief veel in deeltijd wordt gewerkt. Meet men de arbeidsparticipatie niet in personen, maar in arbeidsjaren, dan heeft Nederland op Spanje na de laagste arbeidsparticipatie in de EG en loopt deze ook beduidend achter op Frankrijk, België en West-Duitsland⁴. De netto participatiegraad in arbeidsjaren is zes procentpunten lager dan het EG-gemiddelde.

De lage arbeidsparticipatie in Nederland is grotendeels te herleiden tot de nog steeds omvangrijke werkloosheid, het grote aantal arbeidsongeschikten en de hoge non-participatie van zowel vrouwen als oudere mannen. De participatie van vrouwen neemt weliswaar gestaag toe, maar beweegt zich nog onder het EG-gemiddelde. Daarentegen is de participatie van mannen ouder dan 55 jaar in de jaren tachtig opmerkelijk snel gedaald. Dit hangt weer samen met het grote aantal arbeidsongeschikten en vervroegd gepensioneerden.

Hogere arbeidsparticipatie opportuun

Verhoging van de arbeidsparticipatie is om verschillende redenen opportuun. Naast de nog steeds hoge werkloosheid en het te grote aantal ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering, op zichzelf al goede redenen om een hogere arbeidsparticipatie na te streven, dienen zich ook beroeps-specifieke tekorten op de arbeidsmarkt aan. Een lage arbeidsparticipatie blijkt, paradoxaal genoeg, goed te kunnen samengaan met zowel een hoog niveau van werkloosheid als met tekorten op verschillende segmenten van de arbeidsmarkt. Een andere reden waarom een hogere arbeidsparticipatie wenselijk is, heeft te maken met het toenemend belang van de 'human capital'-factor. Hieronder zijn alle investeringen in personen te verstaan, in de sfeer van onderwijs, scholing en werkervaring, op grond waarvan zij tot een hogere arbeidsproductiviteit in staat zijn. Naarmate de investeringen die op dit front door individu en samenleving worden gedaan steeds hoger oplopen, gaat het steeds minder aan deze ongebruikt te laten. Dit geldt met name ook voor het niet benutte 'vrouwelijk kapitaal'.

Ook om demografische redenen is een verhoging van de arbeidsparticipatie wenselijk. Vergrijzing en ontgroening brengen de betaalbaarheid van de sociale zekerheidsarrangementen in gevaar, met name waar die op heffingen op arbeid zijn gebaseerd. De demografische druk leidt er bij gelijkblijvende overige omstandigheden toe dat de verhouding van werkenden en ontvangers van een sociale uitkering (AOW, AWW, VUT, WAO, AAW, ZW, WW en RWW) verder zal verslechteren van 0,65 in 1988 tot 0,70 in het jaar 2000 en 0,80 in 2010. De absolute en relatieve toename van het aantal ouderen zal verder een opwaartse druk uitoefenen op de collectieve uitgaven, met name die in de gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening. Tegelijkertijd neemt het draagvlak voor die uitgaven dan navenant af.

In personen
1988

In arbeidsjaren
1987

	In personen 1988	In arbeidsjaren 1987
Nederland	59	47
België	57	53
Frankrijk	59	53
West-Duitsland	64	60
Verenigd Koninkrijk	69	56
Verenigde Staten	72	nb
Zweden	81	nb
EG-gemiddelde	59	53
OESO	66	nb

Tabel 1. Netto arbeidsparticipatie in een aantal landen

Bron: WRR, *Een werkend perspectief; arbeidsparticipatie in de jaren '90*, Rapporten aan de Regering, nr. 38, Den Haag, 1991.

De sociale component van arbeidsparticipatie is altijd al heel belangrijk geweest. Arbeid was en is zowel een van de belangrijkste allocatie- als verdelingsmechanismen van een moderne maatschappij en daarmee een hoofdroute tot brede maatschappelijke participatie en burgerschap. Arbeid verdeelt geld, macht, aanzien en geluk. Dat die rol door andere instituties zou kunnen worden overgenomen, bij voorbeeld door vrije tijd of sociale zekerheid, is de afgelopen twee decennia door menig vrijetijdsfilosoof betoogd. Vooralsnog lijkt eerder het tegendeel het geval te zijn. Juist doordat allerlei traditionele maatschappelijke verbanden aan erosie onderhevig zijn, lijkt de druk op (formele) arbeid als maatschappelijk verdelings- en integratie-instrument zelfs toe te nemen. In een individualiserende maatschappij is het arbeid die, voor zover het om maatschappelijke integratie gaat, de hitte van de dag moet dragen. Die wijsheid is overigens al een eeuw oud⁵. Bevordering van kansen op arbeid sluit tevens aan bij de ambities van een steeds groter deel van de bevolking. Dat geldt niet alleen voor vrouwen; ook veel ouderen die thans niet werken zouden graag betaald werk willen verrichten, mits dat past bij hun leeftijd en mogelijkheden.

In internationaal opzicht, ten slotte, moet Nederland de beleidsconcurrentie aan met andere landen op terreinen als de educatieve, wetenschappelijke, technische en fysieke infrastructuur. Een concurrerend niveau van arbeidsparticipatie is een noodzakelijke voorwaarde voor een hoogwaardige en stimulerende infrastructuur op deze terreinen.

Jarenlang is volledige werkgelegenheid in de zin van het ontbreken van werkloosheid een centrale doelstelling van het sociaal en economisch beleid geweest. De bovengenoemde argumenten pleiten er echter voor deze doelstelling op een hoger plan te tillen. Niet het ontbreken van werkloosheid, maar een hoog niveau van arbeidsparticipatie is de relevante indicator van volledige werkgelegenheid (hoewel het arbitrair is om aan te geven welk niveau van arbeidsparticipatie spoort met volledige werkgelegenheid).

4. De cijfers zijn gebaseerd op OESO-gegevens; zij vallen per land één of twee procentpunten hoger uit dan de gegevens van Eurostat. (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage Arbeidsmarkt 1990*, Den Haag, 1990, blz. 36.) De OESO- en Eurostatcijfers voor Nederland zijn gebaseerd op de Enquête Beroepsbevolking (EBB).

5. E. Durkheim, *De la division du travail social*, Parijs, 1893.

Een arbeidsparticipatiebevorderend beleid

Beleidsmatig kan de arbeidsparticipatie langs verschillende wegen worden gestimuleerd. Zowel de overheid, als de sociale partners en afzonderlijke bedrijven en instellingen kunnen hier deel aan hebben. Een arbeidsparticipatiebevorderend beleid kan tot gevolg hebben dat de huidige kringloop, waarin hoge belastingen en sociale premies leiden tot hoge loonkosten, die op hun beurt de omvang van de werkgelegenheid negatief beïnvloeden, de andere kant gaat opdraaien. De arbeidsparticipatie kan op die manier ook mede via de vraagzijde van de arbeidsmarkt toenemen. Het rapport *Een werkend perspectief* bevat een groot aantal beleidsmogelijkheden, die voor een belangrijk deel bij de aanbodzijde, maar voor een deel ook bij de vraagzijde van de arbeidsmarkt aangrijpen. Een grondtoon in het rapport is die van het slechten van barrières, waardoor diegenen die betaald werk ambiëren hiertoe betere kansen krijgen. Een tweede grondtoon is dat de aanbevolen beleidsmogelijkheden niet tot gevolg hebben dat de bestaande welvaart van individuen of groepen van individuen op onaanvaardbare wijze wordt aangetast. De belangrijkste beleidsmogelijkheden uit het rapport volgen hieronder.

Loonkosten

Een gematigde ontwikkeling van de gemiddelde loonkosten is belangrijk voor de groei van de werkgelegenheid. Matiging is mogelijk langs de weg van een betrekkelijk uniforme ontwikkeling van de lonen, maar ook door een meer gedifferentieerde. Loonkostendifferentiatie tussen bedrijven kan bovendien meer recht doen aan de positie van afzonderlijke bedrijven. Onder de huidige omstandigheden, met vraagoverschotten op bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt, lijkt een voorstel om loonafspraken in cao's niet algemeen verbindend te verklaren, ten einde op die manier meer differentiatie te bereiken, onverstandig. Het gevaar van 'haasje over'-effecten is dan immers groot. Alternatieven hiervoor zijn echter te vinden in raam-cao's en cafetaria-cao's. De raam-cao bestaat uit een kader waarbinnen de arbeidsvoorwaarden per bedrijf nader kunnen worden ingevuld. Met betrekking tot de lonen kunnen minimum- en maximumbepalingen worden overeengekomen. De cafetaria-cao biedt bedrijven de mogelijkheid te kiezen uit verschillende pakketten arbeidsvoorwaarden, of om zelf een pakket samen te stellen uit verschillende gelijkwaardig geachte elementen. Dit kan bedrijven bovendien de mogelijkheid bieden om een afweging te maken tussen loonsverbetering en secundaire arbeidsvoorwaarden, respectievelijk andere afspraken, zoals scholing, werkervaringsplaatsen, kinderopvang, ouderschaps- en verzorgingsverlof en flexibele werk- en bedrijfstijden.

De samenstelling van de werkloosheid wijst op een omvangrijk overschot aan laaggeschoolde werknemers. Dit indiceert onvoldoende differentiatie in de loonkosten van werknemers onderling. Het minimumloon speelt hierbij een belangrijke rol. Een verlaging van het minimumloon biedt niet alleen kansen aan groepen met een zwakke arbeidsmarktpositie, maar kan de vraag naar arbeid ook per saldo verruimen. Bij de invoering van het

minimumloon is destijds aansluiting gezocht bij de minimumbehoeften van een gezin met twee kinderen. De feiten wijzen echter uit dat het beeld van de kostwinner die zijn gezin onderhoudt van een minimumloon is achterhaald. Van alle werknemers blijkt ten hoogste 0,4 procent aan dit beeld te beantwoorden. Het kostwinnersselement zou dan ook aan het minimumloon kunnen worden ontnomen. De door de WRR genoemde beleidsmogelijkheid, die overigens op enkele punten nog nader onderzoek vergt, luidt dat voor de 1990-generatie een geïndividualiseerd minimumloon kan gaan gelden, dat is afgestemd op de huidige minimumbehoeften van een alleenstaande, te weten zeventig procent van het sociaal minimum voor een gezin. Voor de oudere cohorten kan door bevrozing van het minimumloon op termijn een soortgelijke relatieve verlaging van het minimumloon worden bewerkstelligd. Deze beleidsmogelijkheid vergt een ontkoppeling van minimumloon en het sociaal minimum. Via de introductie van een partner-uitkering, analoog aan de regeling voor de 1990-generatie waar het de bijstand betreft, is het echter mogelijk de relatieve welvaartspositie van zowel werkende als uitkeringsgerechtigde minima te handhaven.

Activerend arbeidsmarktbeleid

Een activerend arbeidsmarktbeleid kan bijdragen aan het totstandkomen van een hogere arbeidsparticipatie. Werklozen en herintreedsters kunnen er middelen aan ontlenen die een (re)entree in het arbeidsproces mogelijk maken. Een op werkenden gericht preventief arbeidsmarktbeleid kan het ontstaan van nieuwe werkloosheid helpen voorkomen en het kan helpen om (verdere) kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt te voorkomen. De kern van een activerend arbeidsmarktbeleid is dat werklozen en herintreedsters in staat worden gesteld zich die kwalificaties te verwerven waar vraag naar bestaat op de arbeidsmarkt. Scholings- en werkervaringsplaatsen zijn hiertoe onontbeerlijk. Heroriënteringsgesprekken kunnen eveneens een belangrijke rol vervullen, indien deze zodanig worden opgezet dat èn een regelmatige begeleiding èn maatwerk kan worden geboden. Van een regelmatige begeleiding is in de praktijk thans geen sprake; het leveren van maatwerk geldt als doel van de heroriëntering, maar bij gebrek aan voldoende arbeidsvoorzieningen, met name werkervaringsplaatsen in de marktsector, is hiervan de facto in veel gevallen nog geen sprake. In *Een werkend perspectief* is aanbevolen om het huidige beleid, dat beoogt een sluitende aanpak ten aanzien van jongeren te realiseren, zo spoedig mogelijk te complementeren met een sluitende aanpak ten aanzien van werklozen ouder dan 27 jaar. Hiervoor is het nodig dat met name de marktsector een groot aantal scholings- en werkervaringsplaatsen gaat bieden aan werklozen. Uit het totstandkomen hiervan kan de meerwaarde van een tripartiet bestuurde arbeidsvoorziening blijken. Voorts wordt aanbevolen om, daar nogal wat werklozen reeds thans mogelijkheden krijgen tot het verrichten van passende arbeid, passende scholing of passende werkervaring, het sanctiebeleid te intensiveren. Tevens kan het begrip passende arbeid worden verruimd. Arbeidsinkomens kunnen fiscaal worden bevoordeeld boven sociale-zekerheidsinkomens door een verhoging van het arbeidskostenforfait. Ten slotte zou het

activerend arbeidsmarktbeleid ook gericht moeten zijn op in aanmerking komende ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering, evenals op in aanmerking komende ziekwetgerechtigden.

Wederkerende arbeid

Bij wederkerende arbeid gaat het om regelingen die bevorderen dat regelmatige scholing een integraal onderdeel wordt van een individuele arbeidscarrière, en om regelingen als ouderschaps- en verzorgingsverlof, die de combinatie van ouderschap en beroepsarbeid kunnen vergemakkelijken. Wat het laatste betreft is het onlangs wettelijk geregelde ouderschapsverlof belangrijk. Wat het eerste betreft is voorgesteld om in de jaren negentig een samenhangend en duurzaam stelsel van beroepsgericht wederkerend onderwijs voor werkenden en werkzoekenden tot stand te brengen. Dit zal vooral langs de weg van collectieve onderhandelingen moeten gebeuren. Bij dit voorstel is voortgebouwd op de aanbevelingen van de commissie-Rauwenhoff en de regeringsreactie hierop. Het door de WRR voorgestelde stelsel bestaat uit drie onderdelen.

Ten eerste krijgen werknemers, zonder een minimale start- of doorstroomkwalificatie op het niveau van aankomend vakman, respectievelijk LBO/MAVO, de kans deze alsnog te behalen. Dit geldt ook voor werklozen en herintreedsters, die daarmee het recht zouden moeten krijgen op het aangaan van een leerarbeidsovereenkomst.

Ten tweede krijgen werklozen en herintreedsters, die reeds over een startkwalificatie beschikken of die zich op een andere manier willen kwalificeren, mogelijkheden opleidingen of cursussen te volgen die uitzicht bieden op werk. Dit geldt ook voor ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering en in aanmerking komende ziekwetgerechtigden.

En ten derde krijgen werknemers op één of meer momenten gedurende hun loopbaan de mogelijkheid om met behoud van loon en/of arbeidsplaats de arbeid voor een bepaalde duur te onderbreken voor beroepsgerichte om- of bijscholing

Vrouwen

Onvoldoende kinderopvang en buitenschoolse opvang is waarschijnlijk de belangrijkste belemmering voor vrouwen met kinderen om buitenshuis te werken. Een snellere groei van de kinderopvang dan momenteel wordt nagestreefd op grond van de Tijdelijke Stimuleringsregeling Kinderopvang lijkt niet mogelijk. Dit zal stuiten op knelpunten in de sfeer van huisvesting en personeelsbezetting. Na 1992 zal de kinderopvangcapaciteit verder moeten groeien. Rekening houdende met een jaarlijkse toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen van gemiddeld 1,5 procent zal de groei tenminste drie à vier procent per jaar moeten bedragen.

Zowel de sociale zekerheid als de inkomstenbelasting kennen faciliteiten voor het kostwinnershuishouden. Voorbeelden zijn de gratis meeverzekering van afhankelijke partners in de volksverzekering en het ziekenfonds en de overdraagbare basisaftrek in de loon- en inkomstenbelasting. Deze voorzieningen maken het enerzijds mogelijk dat vrouwen zich op een bepaald moment van de arbeidsmarkt terug trekken, maar hebben omgekeerd ook tot gevolg dat het aanvaarden van een baan veelal zonder erg

grote inkomensgevolgen blijft. Met name kan het afschaffen van de overdraagbare basisaftrek in de loon- en inkomstenbelasting een belangrijke 'incentive' zijn voor vrouwen om een baan te aanvaarden. Voorlopige berekeningen van het Centraal Planbureau indiceren dat dit tot een extra arbeidsaanbod van ongeveer 100.000 vrouwen kan leiden, vooral part-timers. Uiteraard heeft zo'n maatregel de nodige gevolgen voor de inkomensverdeling. Terwijl de maatregel zonder gevolgen is voor alleenstaanden, ontlenen tweeverdieners er voordeel aan, terwijl alleenverdieners er nadeel aan ontlenen. Op minimumniveau zal dit nadeel ongeveer acht procent zijn. Compensatie voor het afschaffen van de overdraagbare basisaftrek is allereerst te vinden in een verhoging van de kinderbijslag. Het WRR-rapport noemt als mogelijkheid de kinderbijslag voor het eerste tot en met het zevende kind gelijk te trekken en op een niveau te brengen dat ligt boven het huidige bedrag voor het vijfde kind; daarbij kan de differentiatie naar leeftijd vervallen. Naast de materiële uitgaven voor kinderen vergoedt de kinderbijslag dan tevens een gedeelte van de verzorgingskosten. Een en ander heeft tot gevolg dat het verlies van de overdraagbare basisaftrek in alleenverdienershuishoudens met een inkomen tot modaal en met respectievelijk een, twee en drie kinderen voor respectievelijk drie kwart, geheel of meer dan geheel wordt gecompenseerd. Voor hogere inkomens is het effect iets minder gunstig. Om de huishoudens zonder kinderen niet met een te groot inkomensverlies te confronteren kan de overdraagbare basisaftrek geleidelijk, bij voorbeeld in tien jaar, worden afgeschaft. Voor velen zal de inkomensdaling dan wegvallen tegen de algemene loonontwikkeling of veranderingen in het huishouden, terwijl de afhankelijke partner desgewenst ook de tijd heeft zich op de arbeidsmarkt te begeven.

Ouderen

De in internationaal opzicht lage arbeidsparticipatie van ouderen, zowel vrouwen als mannen, hangt samen met – al dan niet vrijwillige – vervroegde uittredingen via arbeidsongeschiktheids-, werkloosheids- of vut-regelingen. Op de lange termijn zou in Nederland weer een structuur tot stand moeten komen waarbinnen het gebruikelijk is dat ouderen tot hun 65e jaar betaald werk verrichten. Een deel van de ouderen zou de laatste jaren in deeltijd kunnen werken, al dan niet in een tweede-carrièrebaan. Ouderen die dat wensen zouden ook na hun 65e jaar nog enige tijd moeten kunnen doorwerken. Beleidsmatig kan een en ander op verschillende manieren worden bevorderd. In navolging van het ABP zouden pensioeninstellingen knipbepalingen kunnen introduceren. Deze maken een neerwaartse mobiliteit (demotie) van werknemers mogelijk zonder al te grote gevolgen voor het pensioen (dat veelal is gebaseerd op het 'eindloonsysteem'). Knipbepalingen zijn een belangrijk hulpmiddel voor het voeren van een leeftijdsbewust personeelsbeleid in bedrijven en instellingen. Zo'n personeelsbeleid kan alternatieven bieden voor voortijdige uittreding van oudere werknemers. Wellicht is zelfs een fundamenteeler beleid nodig, bestaande uit het vervangen van het gangbare eindloonsysteem, door een 'gemiddeld loonsysteem', dat is gebaseerd op indexering van

het opgebouwde pensioen. Verder verdient de mogelijkheid om flexibele pensionering te introduceren beslist nader onderzoek en aandacht. Op korte termijn zouden de sociale partners en de overheid als werkgever de mogelijkheid van deeltijd-vut kunnen openen. Dit zou de keuzemogelijkheden voor werkgevers en oudere werknemers in belangrijke mate verruimen. Belangrijk is ten slotte de preventie van arbeidsongeschiktheid.

Arbeidsongeschikten

Zoals bekend heeft Nederland een vergeleken met andere landen hoog ziekteverzuim en een relatief groot en nog gestaag groeiend aantal ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Mede hierdoor is de arbeidsparticipatie laag. De situatie is zodanig dat het nodig is maatregelen te treffen die stabilisatie c.q. vermindering van het arbeidsongeschiktheidsvolume verzekeren. Deze zekerheid valt niet te ontleen aan de afspraken in het najaarsoverleg 1990.

Een adequaat beleid moet gericht zijn op de verschillende stadia van het proces waarin mensen in aanmerking komen voor de arbeidsongeschiktheidsregelingen. In het WRR-rapport wordt onderscheid gemaakt tussen preventief beleid, gericht op het verminderen van de instroom in de regelingen, en curatief beleid, gericht op het vergroten van de uitstroom. Het eerste is verder onderscheiden naar primair preventief beleid, gericht op een vermindering van het langdurig beroep op de Ziektewet, en een beleid van secundaire preventie, gericht op het verminderen van het aantal mensen dat vanuit de Ziektewet doorstroomt naar de WAO. Analyse van de arbeidsongeschiktheidsproblematiek wijst uit dat alleen een samenhangend pakket van beleidsmaatregelen het nodige effect kan sorteren. Afzonderlijke maatregelen bieden onvoldoende soelaas. Daarbij zal ook het culturele klimaat rond de arbeidsongeschiktheidsregelingen moeten veranderen; beleidsmaatregelen kunnen dit weliswaar niet opleggen, maar wel bevorderen. Een groot aantal van de in het rapport genoemde beleidsmogelijkheden passen binnen de bestaande wettelijke kaders. Voor een deel zal een adequaat beleid ook wetswijzigingen vergen. Dit vergt tijd. De WRR is voornemens wat dit laatste betreft op een later tijdstip nader advies uit te brengen. Daarbij zal onderzocht worden of de vervanging van het loondervingscriterium door een belastbaarheids criterium uitvoerbaar is en wat de te verwachten effecten hiervan zijn. Tevens zal worden onderzocht of het relevant is bij de toekenning van WAO-uitkeringen, evenals in verschillende andere EG-landen, rekening te houden met het arbeidsverleden van betrokkenen.

Als systeemconforme en op korte termijn in te voeren beleidsmogelijkheden zijn in het primair preventieve traject de volgende genoemd (een aantal zijn reeds in discussie):

- betere benutting van de Arbeidsomstandighedenwet;
- scherper toezicht van de Arbeidsinspectie op de naleving van de Arbeidswet;
- differentiatie ziektewetpremie (heeft effect op gedrag van bedrijven en instellingen) en een negatief of positief werkend eigen risico voor werknemers;

- aanscherpen van ziekmeldingsprocedures door bedrijven en instellingen;
- een actievere controlerende en initiërende rol van de bedrijfsgezondheidsdiensten;
- een aan de huisarts te vragen medisch attest;
- gehandicapten als doelgroep van de eerder door de WRR voorgestelde Wet bevordering arbeidskansen; dit biedt tevens een alternatief voor de quotabepalingen in de Wet arbeid gehandicapte werknemers.

In het secundair preventieve traject zijn genoemd:

- reïntegratie-activiteiten in de Ziektewetperiode: na zes weken zouden de bedrijfsarts of de bedrijfsgezondheidsdienst initiatief moeten nemen; na negen maanden zou, conform de afspraken in het najaarsoverleg 1990, een terugkeerplan moeten worden opgesteld; na zes maanden moet de betrokkene bij de GMD worden gemeld, opdat een heroriëntering op ander werk bij de eigen of een andere werkgever gestart kan worden, waarbij ook de mogelijkheid van scholing of een werkervaringsplaats aan de orde dient te komen;
- het begrip passende arbeid kan worden verruimd;
- arbeidsongeschiktheidsuitkeringen moeten in eerste instantie als tijdelijk worden toegekend;
- kritischer uitvoeringspraktijk AAW en WAO (onder andere door introduceren van tweede medische opinie) en verbetering van de communicatie tussen de betrokken medische professies.

Als curatief beleid is de introductie voorgesteld van een activerend beleid gericht op alle arbeidsongeschikten van wie kan worden aangenomen dat ze in staat zijn tot het verrichten van arbeid. Ook in aanmerking komende langdurig zieken zouden moeten worden aangesproken, terwijl werknemers in de sociale werkvoorziening eveneens van de mogelijkheden gebruik moeten kunnen maken. In analogie met (de bedoelingen van) de heroriëntering van langdurig werklozen moet worden nagegaan welke arbeidsmogelijkheden iemand heeft en welke voorzieningen in de sfeer van scholing en werkervaring de kansen op werk kunnen verbeteren. 'Maatwerk' in de betekenis van 'trajectontwikkeling' en 'trajectbegeleiding' is hierbij uitdrukkelijk geboden. Organisatorisch zou een activerend beleid het beste gestalte kunnen krijgen door het oprichten van samenwerkingsverbanden van bedrijfsverenigingen, GMD's en arbeidsbureaus (RBA's).

Slot

De jaren negentig kunnen een decennium worden van toenemende arbeidsparticipatie, indien hiertoe een samenhangend en doelgericht beleid wordt gevoerd. De weg naar meer welvaart zal dan niet in de eerste plaats via loonsverbeteringen verlopen, maar - in overeenstemming met maatschappelijke individualiseringstendensen - via een gemiddeld groter aantal inkomens per huishouden. De druk van belastingen en premies kan op die manier afnemen, met positieve gevolgen voor zowel de netto inkomens, als een verdere groei van de werkgelegenheid.

H.P.M. Adriaansens
W.J. Dercksen