

Commissie Bakker biedt logische oplossingen

De toekomstige tekorten op de arbeidsmarkt zullen tot forse loonstijgingen leiden. De voorstellen die de commissie Bakker doet dragen bij aan het wegwerken van de belemmeringen voor een groter aanbod van arbeid. Het voorstel om de AOW en pensioenleeftijd in de toekomst te laten groeien met de levensverwachting is het logische antwoord op de structurele aanbodsvaling op de arbeidsmarkt. Haar voorstel voor een nieuwe ontslagregeling biedt betere kansen op werk voor wie nu nog buiten de arbeidsmarkt staat.

An het eind van het rapport van de Commissie Arbeidsparticipatie (2008) staat een lijst met 42 voorstellen. Die hebben alleen betrekking op het hoofdstuk uit het rapport dat gaat over het zo snel mogelijk aan het werk helpen van mensen. Er volgen dan nog drie hoofdstukken met voorstellen voor een totaal andere aanpak van het ontslag, voor langer doorwerken en voor alles wat ook nog invloed heeft op de arbeidsparticipatie. Veel voorstellen zijn bekend en vertrouwd, maar wat betreft de ontslagregeling en het koppelen van de pensioenleeftijd aan de levensverwachting legt de commissie voorstellen op tafel die moed vragen van politici en lef van de werkgevers en werknemers in de polder.

De commissie schat dat de beroepsbevolking tussen nu en 2040 met een miljoen mensen afneemt. Nederland heeft halverwege deze eeuw een kleinere arbeidsmarkt. Daar is niets mis mee. De arbeidsmarkt van Denemarken is kleiner dan die van Nederland, maar het inkomen en de welvaart van de Denen is vergelijkbaar met dat van de Nederlanders. De problemen zitten in het krimpen zelf. Een krimpende arbeidsmarkt is een markt met onvervulbare vacatures, tekort aan mensen, oplopende loonkosten, productie die verdwijnt en diensten die niet meer worden geleverd.

De vrije arbeidsmarkt

Volgens het allereenvoudigste vraag- en aanbodmechanisme van de arbeidsmarkt betekent een inzakend aanbod ten opzichte van een gelijkblijvende of stijgende vraag, dat er een vraagoverschot, of handiger geformuleerd, een tekort aan werknemers, ontstaat. De effecten van een dergelijk tekort waren tijdens de recente hoogconjunctuur al te merken aan het grote aantal openstaande vacatures en het lage werkloosheidsniveau. Dit geeft vakbonden een riantere uitgangspositie bij loononderhandelingen en wat leidt tot loonstijgingen. Bij schaarste aan werk-

nemers gaan werkgevers die bij elkaar weggopen door ze hogere salarissen te bieden. Ook daardoor wordt arbeid duurder. In de toekomst worden de tekorten groter en heftiger en komen er steeds vaker loonstijgingen.

Hogere lonen stimuleren reacties aan zowel de aanbod- als de vraagkant van de arbeidsmarkt waardoor het tekort wordt weggewerkt. Als reactie op de loonstijging wordt het aanbod groter en de vraag kleiner. De aanbodreactie is goed te zien op het moment dat de economie uit een recessie komt en de arbeidsmarkt aantrekt. Dan neemt het aanbod toe. Er zit namelijk een grote stille arbeidsreserve in de economie. Dat zijn mensen die wel willen werken maar die hun kansen op een baan laag inschatten. Als de economie aantrekt, zien zij dat hun kansen beter worden en dat is het moment dat zij huis, tuin en keuken verlaten en zich aanbieden op de arbeidsmarkt. In de structureel krimpende markt van de volgende decennia ontstaat er een permanente situatie van tekort. Volgens de commissie zijn er op dit moment bijna een miljoen mensen die willen en kunnen werken maar niet actief op zoek zijn naar een baan. Een arbeidsmarkt met stijgende lonen en werkgevers die steeds betere arbeidsvoorwaarden bieden, moet voldoende zijn om deze buiten de arbeidsmarkt staande mensen naar die markt te trekken. Ook de vraag reageert op de gestegen lonen. Duurdere arbeid matigt de vraag naar arbeid. De loonstijging leidt er toe dat we kapitaalintensiever produceren: dure arbeid wordt vervangen door machines en automaten. Nederlandse producten worden duurder, we gaan minder uitvoeren, meer invoeren en productie verdwijnt uit Nederland. Het verdwijnen van productie uit Nederland en de daling van de werkgelegenheid waarmee dat gepaard gaat, klinkt dramatisch, maar zoals gezegd, de beroepsbevolking krimpt en dus is er ook minder werkgelegenheid nodig.

Vraagoverschot leidt tot hogere lonen en die prikkelen tot een hoger aanbod en dempen de vraag, zodat het tekort wordt weggewerkt. Dat is de manier waarop marktwerking het probleem van een krimpende beroepsbevolking oplost. Als een vrije arbeidsmarkt vanzelf zijn werk doet, waarom doet de commissie Bakker dan al die voorstellen om het arbeidsaanbod te vergroten? Daarvoor zijn drie redenen. Ten eerste, het aanpassingsmechanisme met stijgende lonen vinden we toch niet in het publieke belang en daarom willen we via beleid het aanbod aanmoedigen zodat we loonstijgingen vermijden of in elk geval matigen. Ten tweede zijn er allerlei

JULES THEEUWES

Directeur SEO Economisch
Onderzoek en hoogleraar
Economie aan de Universiteit van Amsterdam

belemmeringen waardoor de markt zich niet vanzelf aanpast aan het tekort, en die belemmeringen moeten we wegwerken. Ten slotte, de krimp van de arbeidsmarkt blijft alsmat doorgaan, en dus raakt het aanpassingsproces nooit uitgekristalliseerd en komen we mogelijk in een nooit eindigende spiraal van steeds schaarsere arbeid terecht.

Publiek belang

De Commissie Arbeidsparticipatie roept in haar rapport bij herhaling het schrikbeeld op dat als we niet snel en fors het tekort aan aanbod aanpakken we in de problemen komen wat betreft het betaalbaar houden van de AOW en de sociale voorziening. Ze stelt ook dat we dan de publieke diensverlening (zorg en onderwijs) niet op het gewenste niveau kunnen houden. De commissie heeft van minister Donner de opdracht gekregen om naar wegen te zoeken om de arbeidsparticipatie te verhogen en ze is niet van plan om dat spontaan via het marktmechanisme van hogere beloning te laten lopen. Het argument dat hogere participatie leidt tot een groter fiscaal draagvlak waardoor het gemakkelijker wordt om de oplopende kosten van vergrijzing (pensioen, zorg- en ziektekosten) te betalen, is bekend en evident. In het rapport van de commissie en in het artikel van Bovenberg en Oosterwijk (2008) wordt ook het argument gebruikt dat een toename van het aanbod van arbeid ervoor zorgt dat de verwachte tekorten in de zorg- en onderwijssector op betaalbare wijze worden opgelost en dat "voorkomen wordt dat de steeds schaarsere arbeid wordt opgeëist door degenen die het kunnen betalen". Men ziet het als publiek belang dat de kosten van het bemensen van onderwijs en zorg straks niet uit de pan rijzen, iets wat wel zou gebeuren als het marktmechanisme zijn werk doet. Dan wordt arbeid duurder en moeten de overheidsectoren stevig concurreren met de private sectoren om schaarse werknemers naar zich toe te trekken. Men kan zich afvragen of die bescherming van de zorg- en onderwijssector helemaal terecht is, even los van de constatering dat de verhoging van de participatie die de commissie voorstaat algemeen is en niet specifiek gericht op zorg en onderwijs. Het schaarser worden van arbeid in de toekomst betekent onvermijdelijk dat arbeidskrachten duurder worden. Waarom zouden we daar dan niet zuiniger mee omspringen en de prikkel van dure arbeid op het stimuleren van innovatie en arbeidsproductiviteit in de zorg en het onderwijs zijn werk laten doen?

We hebben net een aantal jaren hoogconjunctuur achter de rug met een krappe arbeidsmarkt en zelfs dan is niet iedereen aan het werk

niet aantrekkelijk is om te gaan werken.

Dat deze belemmeringen moeten worden weggewerkt in een beleid dat alles op alles zet om de participatie te verhogen, ligt voor de hand. In de jaren negentig hebben we bijvoorbeeld subsidies op vervroegd uittreden teruggedraaid en dat heeft een sterke invloed gehad op de verhoogde participatie van de oudere werknemers. Het eerste spoor van aanbevelingen in het rapport van de commissie heet "zo snel mogelijk meer mensen aan het werk". De voorstellen die daarbij worden gedaan hebben vaak betrekking op het wegwerken van de bestaande belemmeringen en het initiëren van beleid dat participatie aanmoedigt. Illustratief in dit verband zijn de commissievoorstellen om de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting versneld af te schaffen en belastingkortingen die de participatie en langer werken stimuleren in te voeren. Soms haalt de commissie in haar enthousiasme wel heel flink uit. Zo wil ze bijvoorbeeld bovenop de vorig jaar op de participatietop afgesproken 100.000 mensen nog eens 300.000 mensen extra via re-integratie aan het werk helpen. Dat is een lovenswaardig doel, maar het is erg ambitieus en het is niet zeker of het haalbaar is. Een ander voorstel waar het hard gaat is de forse bonus als beloning voor oudere werknemers die tot hun 65ste doorwerken. Uit cijfers in het commissierapport blijkt dat de participatie van zestigplussers de laatste jaren al flink toeneemt. Of we dat dan nog extra moeten subsidiëren en of deze bonus dan niet terecht komt bij mensen die toch al van plan waren om langer te werken is een punt van zorg.

Permanente daling

In de voorspellingen van de commissie wordt gekeken tot halverwege deze eeuw. Dan verstoren de babyboomers de bevolkingsopbouw niet meer. Maar vermoedelijk blijft ook daarna, in de tweede helft van deze eeuw, de bevolking dalen. Dat hangt af van hoe het geboortecijfer en de levensverwachting zich ontwikkelen in de toekomst, maar krimp lijkt waarschijnlijker dan bevolkingstoename. De daling van het geboortecijfer is al decennialang aan de gang en aan de toename van de levensverwachting komt voorlopig nog geen einde.

Een krimpende bevolking is geen zegen voor de economische groei. Volgens de OECD (2006) zal in de volgende dertig jaar met ongewijzigde participatiepatronen de groei van het inkomen per capita in de OECD dalen tot 1,7 procent per jaar. Indien de krimp nooit ophoudt dan komt er niet zo snel een demografisch evenwicht en ontstaat er bijna een permanente situatie van tekorten op de arbeidsmarkt. Het aanpassingsproces raakt dan nooit uitgekristalliseerd. Met het beeld in het achterhoofd van een arbeidsmarkt die permanent tekorten vertoont, is het voorstel dat de commissie in haar derde spoor doet goud waard. In het derde spoor stelt de commissie voor om de AOW en pensioenleeftijd tussen 2016 en 2040 elk jaar met een maand te verhogen zodat we uiteindelijk opschuiven van 65 naar 67 jaar. Vervolgens wordt na 2040 deze leeftijd steeds aangepast aan de verhoging van de levensverwachting. Dit voorstel kreeg veel belangstelling in de media en ligt politiek ook gevoelig. Maar het is verstandig beleid waarin Duitsland en Scandinavië ons zijn voorgegaan.

Meer doorstroom creëert mogelijkheden voor de mensen die nu buiten de arbeidsmarkt worden gehouden

SINDS 1916

Het nieuwe werken

In haar tweede spoor doet de commissie beleidsaanbevelingen voor een dynamische arbeidsmarkt en werkzekerheid. Er is in het verleden in ons land met afgunst gekeken naar het Deense model waarin de combinatie van soepele ontslagmogelijkheden, korte werkloosheidsuitkeringen en intensieve activering leidt tot een flexibele arbeidsmarkt en tegelijk werkzekerheid voor Deense werknemers. Wat de commissie in haar tweede spoor voorstelt is de eigen Nederlandse variant van het Deense model. In een aantal kranten stond dat de commissie-Bakker niets heeft gezegd over de ontslagbescherming, maar zij komt juist met ingrijpende voorstellen.

Het is een hele nieuwe benadering van de arbeidsmarkt. Bij ontslag wordt er, wat de commissie noemt, een transferperiode ingelast die gebruikt wordt door de werkgever om de werknemer die ontslag is aangezegd van de huidige baan naar een nieuwe baan te begeleiden. Men streeft naar een arbeidsmarkt met snellere doorstroom van baan naar baan. Wat vooral wordt vermeden is dat mensen langdurig in een werkloosheidssituatie blijven hangen. Meer doorstroom creëert mogelijkheden voor de mensen die nu buiten de arbeidsmarkt worden gehouden. In het WRR-rapport *Investeren in werkzekerheid* (2007) zijn al een aantal elementen van deze benadering uitgewerkt. De commissie-Bakker gaat hier nog verder in en werkt nog meer details uit.

Een opmerking die men bij deze nieuwe aanpak kan maken is dat het omslachtig is, veel extra administratieve lasten veroorzaakt en extra kosten met zich meebrengt. Maar het huidige duale systeem met twee sporen is ook ingewikkeld en leidt tot verspilling van tijd en middelen. De uit de kantonrechterformule afgeleide ontslagvergoedingen zijn erg hoog, pakken vaak onrechtvaardig uit en werken demotiverend op het opnieuw aan het werk gaan. De verandering van het huidige systeem naar het systeem van werkzekerheid dat de commissie voorstelt is de moeite van het bestuderen waard. Het uitvoeren van een maatschappelijke kosten-batenanalyse van de transitie van wat we hebben naar de nieuwe arbeidsmarkt ligt voor de hand.

Te weinig aandacht

De commissie concentreert zich vooral op meer mensen op de arbeidsmarkt en langer werken. Ze schrijft in haar rapport over het belang van onderwijs voor de arbeidsmarkt, maar tegelijk is er te weinig aandacht voor de veranderende samenstelling van de vraag naar arbeid. In de toekomst zal de vraag naar hogergeschoolde werknemers sneller toenemen dan die naar minder geschoolde en ongeschoolde werknemers. Die relatieve verschuiving in de vraag naar arbeid betekent dat de tekorten aan hogergeschoolden scherper gevoeld zullen worden dan die aan minder geschoolden. In de jaren zestig en zeventig steeg het aanbod van hogergeschoolden harder dan de vraag, daalde hun relatieve inkomens en ontstond er meer gelijkheid tussen hoog- en laaggeschoolden. Maar vanaf de jaren negentig blijft het aanbod van hogergeschoolden achter op de vraag. In de volgende decennia wordt het gebrek aan hogeropgeleiden alleen maar groter en hun relatieve beloningen groeien naar verwachting mee. Er worden veel inspanningen geleverd voor de laaggeschoolden en de ongeschoolden. Het is in de Nederlandse cultuur waarschijnlijk niet passend om te benadrukken dat ook de bovenkant belangrijk is. Als we ons niet extra inspannen in het aanbod van hogergeschoolden, groeit echter de inkomensongelijkheid. En dat past ook niet bij de Nederlandse cultuur.

In de volgende decennia wordt het gebrek aan hogeropgeleiden alleen maar groter

Conclusies

De toekomstige tekorten op de arbeidsmarkt zullen onvermijdelijk tot forse loonstijgingen leiden. De voorstellen die de Commissie Arbeidsparticipatie doet dragen bij aan het wegwerken van de belemmeringen voor een groter aanbod van arbeid en zijn daarmee smeeroilie voor de aanpassingsprocessen

op de arbeidsmarkt en verminderen de noodzakelijke loonaanpassingen. Het voorstel van de commissie om de AOW en pensioenleeftijd in de toekomst te laten groeien met de levensverwachting is het logische antwoord op de te verwachten structurele aanbodsval op de arbeidsmarkt. De voorstellen van de commissie voor een dynamische arbeidsmarkt met werkzekerheid zijn creatief, moedig en bieden ruime mogelijkheden voor iedereen die serieus wil discussiëren over de noodzakelijke aanpassingen van de Nederlandse arbeidsmarkt in een wereldeconomie die snel verandert.

