



Naar een toekomst die werkt

De arbeidsmarkt gaat van karakter veranderen door de daling van de beroepsbevolking en de toenemende internationale dynamiek. Het gaat niet meer om het verdelen van het schaarse werk maar om het optimaal benutten van het talent van een ieder. De Commissie Arbeidsparticipatie doet daarom voorstellen om zo veel mogelijk mensen meer en langer te laten participeren op de arbeidsmarkt.

In de twintigste eeuw was er de VUT, ging de pensioenleeftijd omlaag, waren vrouwen grotendeels vrijgesteld van formele arbeid, werden mensen met een beperking afgeschreven, was het sociale stelsel alleen gericht op inkomensbescherming en stond baanzekerheid centraal. Maar de verhoudingen op arbeidsmarkt gaan veranderen. Terwijl de bevolking vergrijsd en nog iets toeneemt, daalt de beroepsbevolking de komende drie decennia met zo'n tien procent. Er kan doordoor een arbeidstekort van minstens 700.000 mensen ontstaan in 2040. Verder stelt de toenemende internationale concurrentie steeds hogere eisen aan het aanpassingsvermogen van werkenden. Het gaat niet meer om het verdelen van het schaarse werk maar om het ontwikkelen, koesteren en benutten van het talent van een ieder. Dit om te voorkomen dat tekorten op de arbeidsmarkt de concurrentiepositie van het bedrijfsleven en de

kwaliteit van collectieve voorzieningen aantasten. De Commissie Arbeidsparticipatie (2008) doet daarom voorstellen om zo veel mogelijk mensen meer en langer te laten participeren op de arbeidsmarkt. Deze bijdrage bespreekt deze voorstellen vanuit economisch perspectief. Het kabinet heeft de commissie gevraagd hoe de arbeidsparticipatie structureel kan worden verhoogd naar tachtig procent. De SER introduceerde deze doelstelling om de helft van het zogenaamde houdbaarheidstekort van ruim twee procent van het bbp te kunnen dekken (SER, 2007). Dit houdbaarheidstekort in de openbare financiën komt vooral voort uit stijgende uitgaven voor zorg en AOW als de samenleving verder vergrijsd. Maar er zijn ook andere redenen om de participatie te verhogen. Het activeren van degenen die nu nog buiten spel staan bevordert de integratie van kwetsbare groepen waaronder allochtonen. Een hogere participatie voorkomt verder grote krapte op de arbeidsmarkt en daarmee kostenstijgingen voor het bedrijfsleven en in arbeidsintensieve sectoren zoals de zorg en het onderwijs.

Drie sporen

Het advies van de commissie bevat drie samenhangende sporen die gezamenlijk bijdragen aan de drie doelstellingen achter de wens de participatie te vergroten: sociale cohesie, gezonde overheidsfinanciën

LANS BOVENBERG EN JAN WILLEM OOSTERWIJK

Directeur Netspar, hoogle-
raar aan de Universiteit van
Tilburg en lid Commissie
Arbeidsparticipatie; voor-
zitter college van bestuur
Erasmus Universiteit Rot-
terdam en lid Commissie
Arbeidsparticipatie

en een sterke economie met goede dienstverlening in arbeidsintensieve sectoren.

Het eerste spoor is gericht op het zo snel mogelijk aan het werk helpen van meer mensen. Dit spoor vergroot prikkels en mogelijkheden om (meer) deel te nemen aan het arbeidsproces en stimuleert een nieuw arbeidsethos, maar draagt niet direct bij aan de budgettaire houdbaarheid.

Het tweede spoor verbetert het functioneren van de arbeidsmarkt en dient daarmee werkzekerheid en duurzame inzetbaarheid. Slimmer werken door zaken op een andere manier aan te pakken vraagt veel van het aanpassingsvermogen van mensen en wint aan sociale legitimiteit als een goed functionerende arbeidsmarkt werkzekerheid biedt. Innovatie en een hogere arbeidsproductiviteit gaan zo hand in hand met sociale bescherming door werkzekerheid.

Het derde spoor verhoogt uiterlijk vanaf 2016 de pensioenleeftijd, in de AOW en de aanvullende pensioenen, in lijn met de stijgende levensverwachting met een maand per jaar. Uiterlijk in 2040 ligt de pensioenleeftijd dan op 67 jaar. Een hogere pensioenleeftijd beperkt de daling van het arbeidsaanbod als gevolg van de krimpende beroepsbevolking en zorgt voor gezonde openbare financiën.

De drie sporen hangen nauw samen. De eerste twee investeren in de duurzame inzetbaarheid van de beroepsbevolking. Het derde spoor benut en financiert deze investeringen door iedereen langer door te laten werken.

Het eerste spoor

Het eerste spoor richt zich op de groepen die nu nog onvoldoende participeren: degenen die nu nog onvrijwillig langs de kant staan: vrouwen met kleine deeltijdbanen en ouderen die te vroeg uitvallen. Voor wat betreft uitkeringsgerechtigden volgt de commissie de *best practice* in actief arbeidsmarktbeleid (Kluve, 2006): (1) een risicodragende partij die belang heeft bij schadelastbeperking; (2) tijdelijke loonkostensubsidies voor werkgevers; (3) geen vrijblijvendheid voor werkzoekenden. Gemeenten en uitvoeringsinstellingen die samen werken in regio's worden financieel afgerekend op bindende afspraken. Werkgevers worden gestimuleerd langdurig werklozen aan te nemen met tijdelijke loonkostensubsidies, een landelijke *no-risk*polis en detachingsconstructies.

Uitkeringsgerechtigden krijgen een participatieplicht na een half jaar uitkering, en in de bijstand per direct. Categoriële vrijstellingen van arbeidsverplichtingen, zoals voor vrouwen met jonge kinderen, vervallen. Deeltijdwerkers worden gestimuleerd meer te gaan werken. De overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting wordt uitgefaseerd voor ouders met jonge kinderen en met de budgettaire opbrengsten wordt het inkomensbereik van de combinatiekorting voor gezinnen vergroot. Beter voorzieningen voor het combineren van werk en gezin vervangen kostwinnersfaciliteiten. Werkgevers, met de overheid voorop, moeten loopbanen en werktijden gaan

aanbieden die beter passen bij werkenden met zorgverantwoordelijkheid. Zo kunnen vrouwen en mannen investeren in de talenten van hun kinderen zonder hun eigen menselijk kapitaal te hoeven afschrijven.

Ouderen die na hun zestigste door blijven werken krijgen een fiscale doorwerkbonus die kan oplopen tot een jaarsalaris. Zij worden zo gestimuleerd om door te werken tot de 65-jarige leeftijd.

Het tweede spoor

Het tweede spoor grijpt in op de werking van de arbeidsmarkt. Het herschikt verantwoordelijkheden en middelen ten behoeve van een duurzaam inzetbare beroepsbevolking. De primair belanghebbenden, werkgevers en werknemers, worden op decentraal niveau aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor inzetbaarheid en werkzekerheid en krijgen daarvoor de benodigde instrumenten.

De werkverzekering

De WW wordt omgezet in een Werkverzekering (WV) gericht op snelle bemiddeling van werk naar werk en het voorkomen van werkloosheid. Individuele werkgevers krijgen een eigen risico: afhankelijk van de lengte van het dienstverband en het arbeidsverleden van de betrokken werknemer dienen werkgevers maximaal zes maanden loon door te betalen nadat ontslag is aangezegd. Deze zogenaamde transferfase gaat in na de opzegtermijn en biedt de werknemer de gelegenheid om een nieuwe werkkring te vinden. Als dit mislukt volgt ontslag. Een poortwachter toetst dan of de werkgever en de werknemer zich voldoende hebben ingespannen om werk te vinden. Heeft de werknemer voldoende arbeidsverleden dan volgt een fase van maximaal een half jaar waarin de sector financieel verantwoordelijk is voor de werkloosheidsuitkeringen. Sociale partners kunnen de re-integratie zelf ter hand nemen of beleggen bij regionale LWI's en uitzendbureaus. Als de werknemer een jaar nadat het ontslag is aangezegd nog geen werk heeft gevonden gaat de financiële verantwoordelijkheid over naar gemeenten en wordt via het LWI niet-vrijblijvend gewerkt aan terugkeer naar de formele arbeidsmarkt. De WV heeft een belangrijke preventieve werking, zeker in een krappe arbeidsmarkt. Onvrijwillig ontslag wordt zo veel mogelijk voorkomen door werknemers inzetbaar te houden en een vrijwillige overgang naar een andere werkkring of functie te bevorderen als dat nodig is. Werknemers kunnen vanuit een werksituatie zoeken naar nieuwe uitdagingen. Als onvrijwillig ontslag onverhoopt toch aan de orde is, heeft de werkgever een prikkel om de werknemer te helpen en te stimuleren een nieuwe baan te vinden.

Een eigen risico voor de werkgever in de WV is optimaal. Blanchard en Tirole (2004) laten zien dat ontslagboete voor de werkgever in principe gelijk moeten zijn aan de uitkeringen van de ontslagen werknemers om de externe kosten van ontslag te internaliseren. De optimale ontslagboete dekt slechts een deel van de werkloosheidsuitkeringen als rekening wordt gehouden met de beperkte capaciteit van kleine bedrijven om risico's te dragen. Ook het CPB pleit het beprijzen van ontslag (Deelen *et al.*, 2006). Dit om de kosten van complexe, onzekere juridische procedures te beperken en kwetsbare werknemers meer werkzekerheid te bieden. Het idee om de werkgever het risico bij werkloosheid te laten dragen bouwt voort op het succes van de loondoorbetaling bij ziekte in de WIA en sluit aan bij de ideeën van de WRR voor loondoorbetaling bij ontslag (WRR, 2007). Voor kleine ondernemingen doet de commissie voorstellen om de niet-beïnvloedbare financiële risico's en de administratieve lasten te beperken.

Het werkbudget

Werknemers krijgen een persoonsgebonden werkbudget dat overdraagbaar is tussen banen. Ze beschikken zo over middelen om hun inzetbaarheid op peil te houden. Het budget kan ook benut worden als inkomensaanvulling tussen twee banen, bij het aanvaarden van een minder belastende functie of deeltijdpensioen, bij het starten van een eigen bedrijf of bij onbetaald verlof. Naast vrijwillige bijdragen stort de werkgever een wettelijk verplichte bijdrage in het werkbudget. Deze bijdrage moet op termijn oplopen tot een half maandsalaris per dienstjaar voor mensen met lagere en middeninkomens. Daarbij zijn ontslagvergoedingen en pensioenpremies belangrijke bronnen.

Tabel 1

Langetermijneffecten participatiebeleid.

Maatregel	Werkgelegenheid in arbeidsjaren mutaties in %	Houdbaarheidssaldo in % bbp
Inkomensafhankelijke arbeidskorting gefinancierd door generieke lastenverzekering	0,0	0,0
Loonkostensubsidies voor langdurig werklozen gefinancierd door generieke lastenverzekering	0,1	0,0
Maximale WW-duur naar 1 jaar	0,4	0,2
Verlagen WW met 10%	0,4	0,2
Verlagen WML en bijstand met 10%	0,3	0,2
Verlagen WML met 10%	0,1	0,0
Intensiveren sancties WW en bijstand	0,1	0,0
Afschaffen overdraagbaarheid algemene heffingskorting voor niet-werkende partners met kinderen van 0 tot en met 5 jaar	0,1	0,1
Verlagen LB/IB-tarieven door beperken algemene heffingskorting	0,4	0,1
Verhoging pensioenleeftijd in lijn met levensverwachting	1,0-3,0	1,0-1,4

Bron: CPB (2008)

Ontslagvergoedingen

De werkgevers betalen in de WV voor het ontslaan van werknemers. Daarnaast worden alleen in bijzondere situaties nog ontslagvergoedingen met alle bijkomende juridische kosten betaald. Daardoor ontstaat ruimte voor stortingen in het werkbudget. De huidige ontslagvergoedingen en bovenwettelijke WW-uitkeringen worden zo benut om werkloosheid te voorkomen conform de wens van de SER (SER, 2005). Werknemers worden bovendien minder kwetsbaar voor bedrijfseconomisch risico. Werknemers van een bedrijf in moeilijkheden dat geen ontslagvergoedingen kan betalen hebben de vergoeding namelijk al tijdens hun dienstverband gestort gekregen. Het huidige stelsel ontmoedigt oudere werknemers om een andere werkkring te vinden omdat ze dan ontslagbescherming, die afhangt van de lengte van het dienstverband, verliezen. Door de ontslagvergoedingen vooraf te storten in het werkbudget worden de gelden overdraagbaar tussen banen. Daardoor kunnen werknemers die niet meer tevreden zijn over hun huidige werkkring zelf de regie nemen. Werknemers worden minder afhankelijk van hun huidige werkgever. Werkzekerheid vervangt baanzekerheid; dit bevordert de inzetbaarheid. Een andere werkkring is immers een belangrijk leermoment dat nieuwe motivatie geeft. Verder kunnen werknemers met fysiek zwaar werk door een overstap naar een lichtere functie langer gezond en inzetbaar blijven. Zowel de OESO als het IMF pleiten in hun recente rapporten over Nederland voor het omzetten van ex-post ontslagvergoedingen in een overdraagbaar rugzakje om het functioneren van de arbeidsmarkt te verbeteren (Bouwens, 2007). De OESO verwijst hierbij naar een soortgelijke recente hervorming in Oostenrijk (OESO, 2008). Een ander voordeel van het storten van ontslagvergoedingen in het werkbudget is dat hoger geschoolde werknemers meer risico gaan dragen voor waar ze zelf verantwoordelijk voor zijn: de eigen inzetbaarheid. Tezamen met een kortere loongerelateerde werkloosheidsuitkering dient dit de motivatie om de kwalificaties op peil te houden. Lager geschoolde werknemers krijgen juist meer bescherming. Zij hebben vaak flexibele contracten, korte baanduren en worden meestal ontslagen zonder vergoeding via de CWI-route. Werkgevers hebben daardoor weinig prikkels om in deze werknemers te investeren. In het nieuwe systeem wordt de bescherming van werknemers minder afhankelijk van de contractvorm. Hierdoor verdwijnt het grote verschil in bescherming tussen flexibele en vaste contracten in Nederland (Deelen *et al.*, 2006).

Door de ontslagvergoedingen, die vooral ten goede komen aan beter betaalden, te verdelen over alle werknemers, profiteren de lager geschoolde werknemers. In feite vervangt een robuuste spaarregeling voor iedereen een ondoelmatige en

oneerlijke verzekering tegen onvrijwillig ontslag. Een combinatie van sparen en verzekeren is optimaal bij onvrijwillige werkloosheid (Stiglitz en Yun, 2002). De nadruk ligt op sparen voor schaden die moeilijk te verifiëren zijn en die betrokkene kan voorkomen, en op verzekeren bij zware schaden die risicooverse mensen niet kunnen voorkomen. Mensen met een grote afstand op de arbeidsmarkt (de zware schaden) zijn daarom verzekerd van publieke middelen op regionaal niveau met gemeenten als risicodragers. Zij worden op basis van de best practice van actief arbeidsmarktbeleid gestimuleerd en geholpen om hun talenten te ontwikkelen.

Pensioenpremies

Om een stijging van de loonkosten door het vooraf storten van ontslagvergoedingen te voorkomen zal een deel van de vulling van het werkbudget moeten komen uit pensioenpremies. Deze premies kunnen dalen omdat een beter inzetbare beroepsbevolking een hogere pensioenleeftijd mogelijk maakt. Door een deel van de fiscale ruimte ten behoeve van pensioenen te verschuiven naar het werkbudget verruimt de overheid de bestedingsmogelijkheden voor fiscaal uitgesteld loon. Fiscale faciliteiten voor besparingen ten behoeve van inactiviteit en nazorg komen beschikbaar ten behoeve van voorzorg en investeringen in duurzame inzetbaarheid.

Het derde spoor

Het derde spoor is gericht op de SER-ambitie om via duurzaam hogere arbeidsparticipatie de kwaliteit van de collectieve voorzieningen te behouden en de openbare financiën bestendig te maken tegen de vergrijzing. De commissie stelt voor uiterlijk in 2016 de AOW-leeftijd en de spilleeftijd voor de aanvullende pensioenen met een maand per jaar te verhogen zodat uiterlijk in 2040 de wettelijke pensioenleeftijd op 67 jaar ligt.

Dat is mogelijk omdat het tweede spoor de duurzame inzetbaarheid van de bevolking verbetert en daarnaast de gezonde levensverwachting stijgt. Het meest belangrijke aspect van ouderdom is niet de tijdspanne sinds de geboorte maar de resterende levensverwachting (Shoven, 2007). Door de norm van de AOW-leeftijd te koppelen aan de trendmatige stijging van de levensverwachting blijft de bevolking cultureel en sociaal langer jong en verzilveren we de vergrijzing door het belangrijkste kapitaal van een kennisintensieve diensteneconomie te koesteren: de gezondheid en het talent van mensen.

Het geleidelijk verhogen van de pensioenleeftijd is de meest effectieve maatregel om de arbeidsparticipatie te verhogen zonder daarbij de overheidsfinanciën te belasten. Berekeningen van het CPB geven aan dat een hogere pensioenleeftijd de enige maatregel is die recht doet aan de ambitie van de SER om de budgettaire kosten van de vergrijzing voor een groot deel te dekken via een hogere arbeidsparticipatie (tabel 1). Daarbij dient te worden bedacht dat de inschattingen van het CPB van de een hogere

pensioenleeftijd geen rekening houden met de doorwerkbonus, die ook opschuift met een maand per jaar, alsmede de effecten van het tweede spoor op de inzetbaarheid van ouderen, het functioneren van de arbeidsmarkt en de cultuur in arbeidsorganisaties. Als mensen van de drie jaren extra levensverwachting tot 2050 er twee werken, betekent dat een stijging van het arbeidsaanbod (in uren) van vijf procent. Het bijbehorende normeffect, de stijging van de effectieve pensioenleeftijd als percentage van de stijging van de wettelijke pensioenleeftijd, van 66 procent spoort met inschattingen in de Scandinavische landen (Stensnes en Stolen, 2007) en de daadwerkelijk waargenomen effecten van het opschuiven van de spijleeftijd van het publieke pensioen in de VS (Mastrobuoni, 2006). Door de pensioenleeftijd in lijn met de stijgende levensverwachting te laten stijgen kan het sociale karakter van Nederland worden behouden. Voorkomen wordt dat de steeds schaarsere arbeid wordt opgeëist door degenen die het kunnen betalen. De dienstverlening in arbeidsintensieve sectoren zoals de zorg en het onderwijs verschaalt niet als de beroepsbevolking krimpt. Niet voor niets waren de Scandinavische landen met hun grote arbeidsintensieve collectieve sector het eerste met het koppelen van pensioenen aan de levensverwachting. Een hogere pensioenleeftijd voorkomt ook verschroming van de aanvullende pensioenen. Een stijgende levensverwachting tast de dekkingsgraad en daarmee de indexatiekwaliteit van pensioenen niet langer aan. Versobering van vroegpensioen gaat ten koste van de vrije tijd van jongere ouderen, maar dient de bescherming van oudere senioren die niet meer kunnen werken. Jongere cohorten gaan weliswaar later met pensioen maar genieten er toch net zo lang van als oudere generaties omdat ze langer leven. Bovendien komen door de verschuiving van nazorg naar voorzorg middelen beschikbaar om te investeren in de talenten van jongere generaties. Door nu maatschappelijke overeenstemming te bereiken over een eerlijke regel voor de AOW-leeftijd, wordt het vertrouwen in een betrouwbare overheid en in elkaar vergroot. Abrupte beleidswijzigingen en kostbare toekomstige generatieconflicten over de kosten van de vergrijzing worden voorkomen. Werkgevers en werknemers kunnen zich tijdig instellen op een langer arbeidzaam leven door de gezondheid en de talenten van ouderen te koesteren. Mensen met fysiek zware beroepen kunnen worden bijgeschoold voor minder belastende functies zodat een hogere pensioenleeftijd niet tot meer arbeidsongeschiktheid leidt. De commissie roept het kabinet en sociale partners op de achterblijvende gezonde levensverwachting van sociaal-economisch zwakke groepen aan te pakken. Naast preventie acht de commissie het denkbaar dat er een speciale inkomensvoorziening komt voor ouderen van wie niet kan worden verwacht dat ze doorwerken tot de AOW-leeftijd.

Fiscalisering van de AOW

Ouderen geleidelijk geheel mee laten betalen aan de AOW is een goed te verdedigen maatregel om een hogere pensioenleeftijd te complementeren bij het wegwerken van het houdbaarheidstekort. In eerste plaats is een speciaal lager tarief voor senioren niet langer goed te verantwoorden nu de mediane inkomens van 65-plussers naar verwachting hoger zullen zijn dan van werkenden (Hendrix, 2007). In de tweede plaats maakt fiscalisering een einde aan een impliciete subsidie op besparingen voor pensioen: AOW-premie kan niet langer worden ontlopen door inkomen uit te stellen. In de derde plaats ontziet fiscalisering de ouderen met lage inkomens die vaak moeilijker langer door kunnen werken om het nadelige inkomenseffect van fiscalisering en een hogere AOW-leeftijd op te vangen. Werknemers met een gemiddeld of hoger inkomen kunnen door ruim een jaar langer door te werken de nadelige koopkrachteffecten van fiscalisering geheel compenseren. Degenen die voor 1946 zijn geboren en zich niet meer kunnen aanpassen blijven geheel buiten schot. Doordat de fiscalisering geleidelijk wordt ingevoerd worden ook de generaties die voor 1960 zijn geboren nog ontzien.

Conclusies

De vraag- en aanbodverhoudingen op de arbeidsmarkt gaan fundamenteel veranderen. Verantwoordelijkheden en middelen moeten worden herschikt en gericht op duurzame inzetbaarheid. Een omslag is vereist van sparen voor inactiviteit, nazorg en schadeloosstelling naar het inzetten op activiteit, voorzorg en schadelastbeperking. Oude zekerheden worden ingewisseld voor nieuwe zekerheden die betere bescherming bieden op de arbeidsmarkt van de toekomst. Werkzekerheid stelt werkenden in staat om meer regie te voeren over de eigen loopbaan, in plaats van dat ze vast zitten in hun huidige baan: zonder nieuwe zekerheden wordt de juridische bescherming steeds meer een schijnzekerheid. Economische zekerheden in de vorm van inzetbaarheid en een werkbudget bieden betere bescherming op de arbeidsmarkt van de toekomst, een toekomst die werkt.

LITERATUUR

- Blanchard, O. en J. Tirole (2004) *Redesigning the employment protection system*. *De Economist*, 152(1) 1-20.
- Bouwens, W.H.A.C.M. (2007) *Ontslagvergoedingen op een dynamische arbeidsmarkt*. Oratie, 23 mei 2007.
- CPB (2008) *Effecten van participatiebeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Commissie Arbeidsparticipatie (2008) *Naar een toekomst die werkt*. Den Haag: Commissie Arbeidsparticipatie.
- Deelen, A.P., E.L.W. Jongen en S. Visser (2006) *Employment protection legislation; lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case*, CPB document no. 135.
- Hendrix, P. (2007) *De toekomstige inkomenspositie van ouderen*. Ministerie van SZW werkdocument no. 379.
- Kluve, J. (2006) *The effectiveness of active labor market policies*. IZA discussion paper no. 2018.
- Mastrobuoni, G. (2008) *Labor supply effects of the recent social security benefit cuts: Empirical estimates using cohort discontinuities*. CEPS working paper no. 136.
- OESO (2008) *Economic survey of the Netherlands 2008*. Parijs: OESO.
- SER (2005) *Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet*. Den Haag: SER.
- SER (2007) *Welvaartsgroei voor en door iedereen*. Den Haag: SER.
- Shoven, J.B. (2007) *New age thinking: Alternative ways of measuring age, their relationship to labor force participation, government policies and GDP*. NBER working paper no. 13476.
- Stensnes, K. en N.M. Stolen (2007) *Pension reform in Norway*. Statistics Norway discussion paper no. 524.
- Stiglitz, J. en J. Yun (2002) *Integration of unemployment insurance with retirement insurance*. NBER working paper no. 9199.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007) *Investeren in werkzekerheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.