



Doorgroei arbeidsdeelname mogelijk?

Auteur(s):

Butter, F.A.G., den
Hazeu, C.A.

Voorzitter en coördinator van de projectgroep die het rapport 'Doorgroei van arbeidsparticipatie' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft voorbereid. Met dank aan Jurriaan Eggelte en Roel Jansweijer (beiden WRR) voor commentaar. Dit artikel is gebaseerd op rapport nr. 57 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, [Doorgroei van arbeidsparticipatie](#), Den Haag, augustus 2000.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4270, pagina 684, 8 september 2000

Rubriek:**Trefwoord(en):**

arbeidsmarkt

Doorgroei van de participatie op de arbeidsmarkt leidt mogelijk tot knelpunten op andere terreinen.

Sinds het midden van de jaren tachtig is in Nederland het aantal mensen dat deelneemt aan de formele arbeidsmarkt sterk toegenomen: van vijf miljoen naar zeven miljoen. Voor veel mensen is werken dan ook de belangrijkste tijdsbesteding in het leven. Veel hangt er van af: inkomen, prestige, kennis en kennissen. Hoewel individuen met het stijgen van hun welvaart gemiddeld korter gaan werken, zal het belang van die gerichtheid op arbeidsdeelname niet afnemen. Integendeel, het is eerder aannemelijk dat voor steeds meer mensen werk - het hebben van werk, de inhoud van werk, de consequenties van dat werk en de combineerbaarheid van werk met andere aspecten van het leven - een dominante rol zal vervullen. Die tendens is niet alleen een kwestie van financiële prikkel of noodzaak; door de veranderingen in het karakter van veel werk draagt arbeid ook bij aan de individuele zingeving aan het leven. Uit maatschappelijk oogpunt geldt bovendien dat een verdere toename van de arbeidsparticipatie gewenst is vanwege de demografische veranderingen die komende decennia zullen doorwerken. Die vragen om een versterking van het draagvlak voor collectieve voorzieningen.

Naast dit draagvlakargument geldt het argument dat aan deelname aan de arbeidsmarkt positieve externe effecten verbonden zijn en negatieve kunnen worden tegengegaan. Het ligt daarom voor de hand dat bestrijding van werkloosheid, bevordering van werkgelegenheid en vergroting van de arbeidsparticipatie een prominente plaats in het overheidsbeleid zullen blijven innemen.

In het maatschappelijk debat worden echter ook wel geluiden gehoord over mogelijke negatieve gevolgen van een verdere stijging van de arbeidsparticipatie. Het gaat dan met name om zaken als werkdruk, stress, burn-out, te weinig vrije tijd en tijd om voor anderen te zorgen vanwege het vele werk en het dominante karakter ervan. Verder zou de groeiende participatie bijdragen aan 'verkeersinfarcten'. Deze twijfels over het belang van arbeidsdeelname komen soms bij elkaar in een weerzin tegen een vermeende 24-uurs economie en een 'economisering' van het hele maatschappelijk leven.

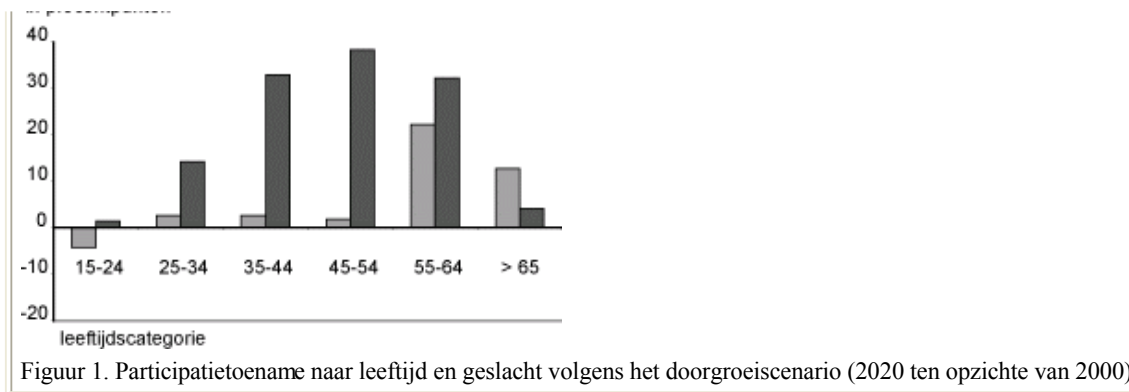
Keuzes

In dit artikel komt de vraag aan de orde in hoeverre een verdere doorgroei van de arbeidsdeelname in de komende twintig jaar mogelijk is en welke maatschappelijke gevolgen en keuzes dat met zich meebrengt. Gaan er bij doorgroei van de participatie mogelijk knelpunten ontstaan op het gebied van verkeersmobiliteit, informele zorg, schoolbaarheid en inkomensverdeling, of gezondheid? Gaan deze knelpunten grenzen stellen aan de participatiegroei en zouden ze daarmee aanleiding kunnen geven om het beleid van participatiebevordering bij te stellen? Of zijn er nog voldoende vrijheidsgraden in het beleid om iets aan deze mogelijke arbeidsmarkt^{externe} knelpunten te doen?

Deze blik in de toekomst is gebaseerd op een kwantitatieve analyse van het verband tussen arbeidsdeelname en de genoemde vier terreinen.

Doorgroei participatie

Om de maatschappelijke consequenties van een doorgroei van de arbeidsparticipatie in 2020 te kunnen doordenken, is aan de hand van CBS/CPB-verkenningen van de bevolking en het arbeidsaanbod een referentiescenario opgesteld om na te gaan waar een voortgezette sterke participatiegroei op neer zou kunnen komen. Dit 'doorgroei-scenario' verkent de bovengrens van de participatiegroei die in beginsel mogelijk lijkt: het is geen voorspelling. Een doorgroei van de werkgelegenheid met zo'n 100.000 personen per jaar, zoals we die in afgelopen vijftien jaar hebben gezien, is door de veroudering van de beroepsbevolking zeker niet mogelijk. De verkenning laat zien dat een toename van de werkgelegenheid in beginsel mogelijk is van gemiddeld 75.000 personen per jaar in de periode tot 2010 en met 40.000 personen per jaar in de periode 2010-2020. Dit impliceert een stijging van de participatiegraad met meer dan tien procentpunten: van 65 procent nu tot 75,5 procent in het jaar 2020. Het niveau in 2020 kan worden gekenschetst als een situatie van 'vrijwel volledige arbeidsparticipatie'. Het scenario is afgebeeld in [figuur 1](#).



Aan een dergelijke doorgroei van de participatie zijn natuurlijk ook arbeidsmarktinterne condities verbonden. Het brengt met name met zich mee dat de participatiegraad van een aantal belangrijke groepen die nu nog minder dan evenredig participeren, namelijk vrouwen, ouderen, laaggeschoolden en allochtonen, omhoog wordt gebracht. [figuur 1](#) laat zien dat met name de participatie van vrouwen boven de 35 jaar flink moet groeien. Toch is hier de beleidsopgave relatief nog het eenvoudigst, omdat de sociaal-culturele ontwikkeling al de kant uitgaat waarin deelname aan de formele arbeidsmarkt vanzelfsprekend is geworden. Ten aanzien van de participatie van ouderen illustreert de figuur de overduidelijke breuk met het verleden die nodig is. Hier is de grote beleidsopgave om de 'geboortegolf-generatie' langer aan het werk te houden dan haar voorgangers die in ruime mate de WAO en de VUT zijn ingestroomd. Dat is onder andere een kwestie van loonkosten (wigverkleining) en het beter doen aansluiten van loonprofielen op productiviteitsprofielen, zodat de oudere werknemer ook qua bruto-arbeidskosten voor een werkgever aantrekkelijk blijft ¹.

Een ander aspect is dat mensen gestimuleerd moeten worden zich veel langer 'emplooibaar' en schoolbaar op te stellen en dat ze ook tijdig hun bakens verzetten en eventueel een 'tweede loopbaan' beginnen wanneer daar aanleiding voor is. Uiteraard moet dit niet leiden tot verlies van al opgebouwde pensioenrechten.

Arbeidsmarktinterne knelpunten

De belangrijkste onderzoeksvraag is of een eventuele doorgroei van de arbeidsparticipatie leidt tot knelpunten op het gebied van de verkeersmobiliteit, informele zorg, scholing, schoolbaarheid en inkomensverdeling, en gezondheid, dan wel dat er nog voldoende beleidsmogelijkheden zijn om dergelijke knelpunten te voorkomen of te verzachten ². Op alle vier onderzochte terreinen blijkt dat de beleidsmogelijkheden nog niet zijn uitgeput en dat een doorgroei van de arbeidsparticipatie in komende decennia in beginsel niet hoeft aan te lopen tegen arbeidsmarktinterne begrenzingen. Hierbij is het aanpakken of voorkomen van een 'gezondheidsknelpunt' het meest urgent.

Mobiliteit

Naast de groei van de mobiliteit die het gevolg is van de inkomensgroei, zal een doorgroei van de participatie bijdragen aan een verdere toename van de mobiliteit, vanwege meer woon-werkverkeer. In twee richtingen zijn er echter nog beleidsmogelijkheden. In de eerste plaats zijn er nog diverse maatregelen denkbaar die direct kunnen bijdragen aan het beperken van de congestie, zoals 'road pricing', parkeerbeleid en het bedrijven meer verantwoordelijk stellen voor de mobiliteit van hun werknemers. In de tweede plaats kan het beleid eraan bijdragen dat de toekomstige participatie zodanig wordt vorm gegeven - denk aan telewerken en flexibele werktijden - dat de mobiliteitsdruk zo min mogelijk toeneemt. De mogelijkheden en effecten van deze tweede beleidsrichting moeten niet worden overschat, maar al met al is er nog niet een onvermijdelijk mobiliteitsknelpunt te voorzien bij een doorgroei van de arbeidsparticipatie.

Zorg

Wat de informele zorg voor kinderen betreft, is een eerste conclusie dat in achterliggende periode de toegenomen deelname aan de arbeidsmarkt *niet* gepaard is gegaan met vermindering van de aan kinderen bestede tijd ³. Bovendien kan de combinatie van arbeid en zorg verder gefaciliteerd worden met kinderopvang en verlofregelingen. Kinderzorg komt daarmee verder in het betaalde circuit terecht.

Ook voor ouderenzorg geldt dat de teruglopende mogelijkheden die de mantelzorg biedt bij doorgroei van de arbeidsparticipatie, tot een verschuiving naar de betaalde sector zal leiden. De meeste toekomstige ouderen zullen welvarender zijn dan vorige generaties en zullen daardoor ook in staat zijn op eigen kosten in deze vervangende zorg te voorzien. Het is echter ook aannemelijk dat de druk op publiek bekostigde zorg zal toenemen. Al met al zal de organisatie van de zorg in de toekomst verder veranderen, maar dat leidt niet tot een onvermijdelijk knelpunt voor doorgroei van de arbeidsparticipatie.

Scholing en inkomensverdeling

Verdere doorgroei van de participatie in een kennisintensieve samenleving zal gepaard gaan met een grotere inkomensongelijkheid tussen verdieners. De positieve kant daaraan is dat een groter aantal mensen zelfstandig een inkomen verwerft. In een dynamische context, wanneer rekening wordt gehouden met de afname van het aantal nulverdieners, hoeft daardoor de uiteindelijke inkomensongelijkheid voor de potentiële beroepsbevolking als geheel niet toe te nemen. Verder is van belang dat mensen zelf hun kansen zien op de arbeidsmarkt en zich scholingsbereid opstellen. Met name is nog een grotere bewustheid nodig dat ook op latere leeftijd bij- of omscholing essentieel is om te kunnen blijven participeren. Scholing zal in het algemeen ook meer loopbaan- in plaats van functiegericht moeten worden. Ook hier zijn dus in beginsel nog tal van beleidsmogelijkheden om te voorkomen dat een grote groep niet mee zou kunnen komen op de arbeidsmarkt. Van belang daarbij is dat ook in de toekomst niet alle arbeid 'high tech' van aard wordt, maar dat veel arbeid zich in de zorg en persoonlijke dienstverlening afspeelt.

Ziekte en arbeidsongeschiktheid

De uitval uit het arbeidsproces is hoog in Nederland: ondanks alle beleidsingrepen uit het recente verleden is de problematiek van ziekteverzuim, en vooral de WAO, tot op heden onopgelost gebleven. Er is nog geen cultuuromslag tot stand gebracht waarin arbeidsongeschiktheid weer uitzonderlijk wordt als uitstroomelement van de arbeidsmarkt. Zonder nader beleid neemt die problematiek verder toe als de beroepsbevolking komende decennia veroudert. Relevant hierbij is dat een doorgroei van de arbeidsparticipatie zich zal afspelen in de context van een verdere kennisintensivering van de samenleving en de arbeidsmarkt. Die draagt er aan bij dat de levensduur van een baan met een 'gegeven' functie-inhoud korter wordt. De arbeidsdynamiek van de beroepsbevolking en de anticipatie op loopbaanveranderingen die daarmee gevraagd worden, vergen dat mensen een grotere flexibiliteit en weerbaarheid aan de dag leggen. Het bestaan van een relatief makkelijke entree naar (psychische) arbeidsongeschiktheid kan vergroting van die benodigde flexibiliteit en weerbaarheid juist in de weg staan. Bij het denken over de oplossingsrichtingen voor de WAO-problematiek zal daarom in de eerste plaats preventie en direct ingrijpen in het voortraject van ziekteverzuim centraal moeten komen te staan, want reïntegratie achteraf is altijd veel moeizamer en duurder. Dat vergt een herziening van het huidige wao-regime. De WAO moet weer een uiterste optie worden, waarin men niet al na een 'semi-automatisch' traject van een jaar Ziektewet terecht komt. Daarbij moeten zowel werkgevers als werknemers voldoende financieel geprikkeld worden om langdurig ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid te vermijden.

Bijna volledige participatie

Het hierboven geschetste doorgroeiscenario geeft een kwantitatief beeld van de maximale arbeidsparticipatiemogelijkheden in de komende twintig jaar. Het kwalitatieve beeld dat correspondeert met zo'n toekomstbeeld van een vrijwel volledige arbeidsparticipatie bestaat uit de volgende elementen:

- » betaalde arbeid neemt in de levensloop van de meeste mensen een belangrijke plaats in;
- » een tweedeling in een bevolkingsgroep die heel weinig werkt en één die heel veel werkt, wordt vermeden;
- » betaalde arbeid wordt ook beter gespreid over een langere periode in de levensloop dan nu het geval is;
- » arbeidsomstandigheden en bedrijfsbeleid dragen ertoe bij dat mensen het verrichten van betaalde arbeid over een lange periode in de levensloop prefereren en ook volhouden.

Een situatie van vrijwel volledige arbeidsparticipatie betekent daarentegen *niet* dat:

- » iedereen gedurende zijn of haar loopbaan volledig en ononderbroken intensief werkt. Zo kan men ervoor kiezen om vanwege zorgverlof, studie, oriëntatie op een andere carrière, tijdelijk minder of niet te werken;
- » de werkloosheid volledig kan worden teruggedrongen tot de lage niveaus van de jaren vijftig en zestig: de situatie van 'vrijwel volledige werkgelegenheid'. Een zekere frictiewerkloosheid is niet te vermijden gezien de heterogeniteit van banen en bekwaamheden, de arbeidsmarktdynamiek die daar het gevolg van is en de onvolledige informatie die een rol speelt bij de koppeling van benodigde aan beschikbare bekwaamheden.
- » de arbeidsproductiviteit per werkende zo hoog mogelijk moet worden opgevoerd. Al te hoge productiviteitseisen kunnen, vanwege vroegtijdige uitval, een averechtse uitwerking hebben op de totale productie tijdens de levensloop en daarmee op de benutting van het menselijk kapitaal.

De keuze tussen participatie en non-participatie is en blijft een kwestie van individuele preferenties. Het algemene conceptuele uitgangspunt voor de institutionele inrichting van de arbeidsmarkt, zoals de fiscale regelgeving, de inrichting van de sociale zekerheid, enzovoort, is dan ook dat het individuen vrij laat in de keuzes die ze maken tussen participatie en non-participatie voorzover de consequenties van die keuzes niet worden afgewenteld op collectieve budgetten.

Besluit

Bovenstaande knelpuntenanalyse maakt duidelijk dat er geen dusdanig negatieve effecten van een verder toename van de arbeidsparticipatie zijn te voorzien dat die een beleidsomslag zouden rechtvaardigen. Bij een streven naar doorgroei van de arbeidsparticipatie in de toekomst, dient er wél een andere trend te worden gekeerd, namelijk dat de levensperiode waarin betaalde arbeid wordt verricht steeds korter wordt. Een essentieel onderdeel van het toekomstbeeld dat correspondeert met een vrijwel volledige arbeidsparticipatie is namelijk dat in een hoogontwikkelde samenleving als de onze, voor velen werk meer dan voorheen de mogelijkheid biedt om inhoudelijke interesses te ontwikkelen en sociale contacten te onderhouden

1 Vgl. C.A. Hazeu, Is er toekomst voor ouderen op de arbeidsmarkt?, Geron. *Tijdschrift voor Sociale Gerontologie*, 1999, nr. 2, blz. 5-13.

2 Zie ook C.A. Hazeu, J.J.A. Eggelte en F.A.G. den Butter (red.), [Naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie](#), Werkdocument WRR nr. 113, september 2000. Deze bundel bevat onder andere een drietal kwantitatieve studies naar de ernst van mogelijke knelpunten op het gebied van verkeer, zorg en gezondheid.

3 A. van den Broek, W. Knulst en K. Breedveld, *Naar andere tijden? Tijdsbesteding en tijdsordering in Nederland, 1975-1995*, Sociale en Culturele Studies 29, Rijswijk, 1999.

