



## Hogere arbeidsparticipatie: veel vliegen in één klap

**Auteur(s):**

Vermeend, W.A.F.G.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit artikel is gebaseerd op de Tinbergenlezing van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, die de auteur op 13 oktober 2000 in Amsterdam heeft uitgesproken.

**Verschenen in:**

ESB, 85e jaargang, nr. 4275, pagina 800, 13 oktober 2000

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

*Verdere participatieverhoging vraagt om een activerend arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid, investeringen in onderwijs en meer aandacht voor de vraag hoe om te gaan met de toenemende tijdsdruk. De werkgelegenheidsontwikkeling is ook gebaat bij behoud van een evenwichtige inkomensverdeling. Effectieve participatiebevordering kan aanzienlijke budgettaire baten opleveren.*

**Vergroting van arbeidsparticipatie speelt een centrale rol in het bestrijden van sociale uitsluiting maar ook als middel om het economisch draagvlak te versterken. De arbeidsdeelname stijgt al geruime tijd, maar een verdere toename is wenselijk, ook met het oog op de vergrijzing. De overgang naar een kenniseconomie, de wenselijkheid van een betere balans in het combineren van arbeid, leren, zorgtaken, alsook het voorkomen van achterstanden van bepaalde groepen, vormen de context waarbinnen deze participatievergroting gestalte moet krijgen. In het onderstaande wordt een aantal beleidsrelevante thema's belicht.**

### Activerend sociale zekerheidsbeleid

Op het terrein van de arbeidsmarkt en sociale zekerheid is een geleidelijke hervorming gaande die een reeks van jaren in beslag neemt, namelijk de overgang naar een activerend stelsel. In dit stelsel wordt de uitkeringsperiode zoveel als mogelijk benut om reïntegratie op de arbeidsmarkt te bevorderen. De EU-top van 1997 in Luxemburg heeft het beleid op dit punt op welke wijze in versnelling gebracht met onder meer de richtlijnen voor een sluitende aanpak. Op grond van deze aanpak is het binnen enkele jaren zover dat jongere werklozen in zes maanden en alle overige werklozen in een periode van twaalf maanden een aanbod krijgen voor werk, werkervaring, scholing of training. Ook in de uitvoering en de organisatie van de uitvoering is inmiddels het nodige in gang gezet met als oogmerk dat inspanningen meer gericht worden op activering en reïntegratie. De vraag is echter of dit alles voldoende is. Er is een onvoltooide agenda als we willen voorkomen dat, zoals elders in Europa, onder invloed van de vergrijzing de verhouding tussen inactieven en actieven ('i/a-ratio') oploopt. Hogere arbeidsparticipatie kan dit voorkomen. Vandaar dat het goed is dat het arbeidsmarktinstrumentarium tegen het licht gehouden wordt en dat bestrijding van de armoedeval verdere aandacht krijgt.

### Lager opgeleiden: participatie en scholing

Voor bevordering van sociale cohesie voor inactieven is enerzijds betaald werk nodig en anderzijds een loon dat hoog genoeg is om volwaardig maatschappelijk te kunnen participeren. Tussen deze twee doelstellingen bestaat voor het onderste segment van de arbeidsmarkt een spanning. Daar is sprake van een uitruil tussen de hoeveelheid banen en de loonhoogte: hoe meer van het één, hoe minder van het ander.

Deze uitruil kan een tijdlang worden vermeden via een gerichte inzet van fiscale instrumenten, zoals loonkostensubsidies voor werkgevers (SPAK) dan wel toeslagen voor werknemers zoals de arbeidskorting die in 2001 wordt ingevoerd. Om ten principale aan het dilemma van genoemde uitruil te ontsnappen, is verhoging van de verdien capaciteit van de laagste inkomenscategorieën de enige weg. Dit vergt echter een omvangrijke investeringslag in het onderwijs en in opleidingen. Ook zijn scholingsinvesteringen voor deze groepen nodig om hun inzetbaarheid gedurende hun loopbaan op peil te houden. Zeker wanneer de ict volop zijn intrede doet, zullen de kwaliteitseisen voor potentiële werknemers stijgen.

### Tijdsbesteding en participatie

Met betrekking tot de factor tijd zijn er opmerkelijke ontwikkelingen. Hoewel de officiële werktijden voortdurend dalen, neemt ook de hoeveelheid vrije tijd af. Aan deze paradoxale ontwikkeling ligt de 'work-and-spend-cycle' ten grondslag <sup>1</sup>. De bereidheid om meer onbetaalde arbeidsuren in te zetten, vertaalt zich vaak in banen met hogere salarieringen. Dit biedt mogelijkheden tot een hoger consumptieniveau, maar indien men eenmaal gewend is aan een hogere consumptie, is het niet eenvoudig hierop in te leveren. Dat wil zeggen dat het zeer moeilijk is om de cyclus van een toenemende werktijd, die leidt tot een hoger inkomen en een hogere consumptie, een halt toe te roepen. Dit is niet alleen in de VS waargenomen, maar evenzeer in ons land <sup>2</sup>. Zo zien we dat in Nederland, ondanks de werktijdverkorting van veertig naar zesendertig uur, mannelijke deeltijders in 1995 zo'n zes procent meer tijd aan hun baan besteden dan in 1980 <sup>3</sup>. Gelijktijdig is, mede door de internationale concurrentie, de druk op verhoging van de arbeidsproductiviteit sterk toegenomen. Gevolg hiervan is dat de stress die men ervaart belangrijk is gestegen. Dit vormt een extra belasting: men werkt meer uren gedurende welke men harder moet werken.

## Duur arbeidzame leven

Ook zijn er veranderingen in de duur van het arbeidzame leven. Door de langere opleidingsduur gaat men op hogere leeftijd werken, terwijl men door allerlei uittredmogelijkheden op vroegere leeftijd met werken stopt. Het arbeidzame leven speelt zich dus in een steeds kortere fase af: een fase waarin men ook nog kinderen krijgt en opvoedt. Het maken van carrière, het opvoeden van kinderen en het verwerven van een oudedagsvoorziening worden geconcentreerd in een veel kortere periode dan enkele decennia geleden<sup>4</sup>. De extra belasting die hiermee gepaard gaat verklaart ten dele de instroom in arbeidsongeschiktheidsregelingen<sup>5</sup>.

De stijgende welvaart leidt dus niet tot meer vrije tijd. In een steeds korter wordende levensfase belasten we ons met een voortdurend oplopende arbeidstijd per week. Dat kan niet goed blijven gaan. De opleidingsduur leent zich niet voor aanpassing. Maar het vroegtijdig verlaten van de arbeidsmarkt, zoals velen doen, valt te amenderen.

Een andere consequentie van de steeds toenemende werkdruk en de wens tot individuele carrières, is de daling van geboortecijfers. Dit komt ook tot uitdrukking in de samenstelling van huishoudens. Terwijl in Zuid-Europese landen het aantal éénpersoons huishoudens nog heel laag is, in Spanje bijvoorbeeld vier procent van de beroepsbevolking, belooft dit in Scandinavische landen al meer dan twintig procent<sup>6</sup>. Het is problematisch als de combinatie van het vervullen van een kindervens en het volgen van een carrière als onrealistisch zou worden beschouwd. Toch zijn er velen die menen dat deze twee zaken moeilijk verenigbaar zijn.

In hoog tempo zijn de afgelopen jaren initiatieven genomen om arbeid en zorg te combineren. Niettemin zijn nog veel verbeteringen nodig die bijdragen aan verbetering van de participatie<sup>7</sup>. Deze thema's van de tijdsbesteding, de lengte van het arbeidzame leven en de mogelijkheden om arbeids- en zorgtaken te combineren, zijn van cruciaal belang voor de participatiegraad. Ondanks de vele gemaakte aanzetten om een beleid te voeren om op deze terreinen participatie mogelijk te maken, is er nog ruimte voor verbeteringen van een geïntegreerde benadering van deze complexe vraagstukken. Gedacht kan worden aan de wijze waarop perioden met zorgverlof van invloed zijn op de opbouw van pensioenrechten en de aanspraak op sociale zekerheid. Studies die het kabinet over het langdurig zorgverlof heeft geëntameerd zullen in het volgend voorjaar beschikbaar komen.

## Inkomensverdeling, economische groei en arbeidsmarkt

Na decennia van onafgebroken nivellering is de inkomensongelijkheid in de jaren tachtig en negentig weer wat toegenomen. Tegelijkertijd is in de afgelopen periode veel plaats ingeruimd voor gerichte armoedebestrijding. Dit beleid heeft vruchten afgeworpen. In de afgelopen twee jaren is het aantal huishoudens met een laag inkomen met 130.000 gedaald<sup>8</sup>.

Op de inkomensverdeling zijn twee krachten werkzaam. Enerzijds verandert deze door de primaire inkomensontwikkeling. Dit betreft de bruto arbeidsinkomens die op de arbeidsmarkt tot stand komen. Anderzijds oefent het overheidsoptreden invloed uit met bijvoorbeeld belasting en premie-afrachten aan de ene kant en inkomensoverdrachten uit hoofde van sociale zekerheid aan de andere kant. Van 1950 tot circa 1980 had het overheidsoptreden een fors nivellerend effect, terwijl de primaire ontwikkeling nogal neutraal uitwerkte. In de laatste twee decennia is het eerder andersom: een denivellerende primaire ontwikkeling en een overheidsbeleid dat min of meer neutraal uitwerkt<sup>9</sup>. Voor komend jaar doen overigens de gevolgen van de belastingherziening zich gelden waarvan het CPB opmerkt dat "de wijzigingen in de tariefstructuur ... naar verhouding iets gunstiger uitpakken voor de lagere inkomens" en dat "ondanks de daling van de toptarieven de macro-progressiefactor in de loon- en inkomstenheffing stijgt van 1,7 in 2000 naar 1,8 in 2000"<sup>10</sup>. Wat verklaart de ontwikkeling van de marktinkomens?

### Sociale factoren

Economische verklaringen hebben te maken met structurele sectorale verschuivingen en technologische veranderingen waardoor de vraag naar hoger opgeleiden toeneemt. Maar de toegenomen ongelijkheid in de bruto inkomens kent naast demografische ontwikkelingen ook sociale achtergronden, die samenhangen met verschuivende sociale normen<sup>11</sup>. Hoe moeten we dit appreciëren? Het is immers niet zo, zoals wel wordt beweerd, dat inkomensverschillen bijdragen aan de werkgelegenheids groei. Anders dan vroeger wordt recentelijk veeleer gewezen op de schadelijke effecten van divergentie. De volgende factoren zijn hierbij van belang<sup>12</sup>. Ten eerste zijn er empirische studies die duiden op een negatief verband tussen inkomensongelijkheid en economische groei. Voorts blijkt inkomenshervreiding via onderwijs, gezondheidszorg en armoedebestrijding, profijtelijk uit te werken op het investeringsklimaat. Duidelijk is ook dat niet-marktconforme inkomensverschillen geen nuttig economisch effect sorteren. Tenslotte levert een inkomensverdeling die tegemoet komt aan de maatschappelijke normen, sociale stabiliteit op met eveneens gunstige economisch effecten.

Met name in ons land, met een lange traditie van beperkte inkomensverschillen, zouden divergenties schadelijk kunnen uitwerken op het welslagen van werkgelegenheidsbeleid. Ten eerste zou dit gebeuren vanwege de repercussies op de loonontwikkeling. Ten tweede zijn uitgaven die opzien baren ('conspicuous consumption') in ons dichtbevolkte land niet gemakkelijk realiseerbaar, nog afgezien van de vraag of we dit willen. Ten derde zou schade ontstaan omdat divergenties de 'work-and-spend-cycle' stimuleren, met de schadelijke effecten die we reeds aanstipten.

Voor wat betreft de economische oorzaak vergt de verschuiving naar een meer kennisintensieve economie steeds meer hoger opgeleiden. Als het aanbod achterblijft bij de vraag, zullen de inkomens van de hoger opgeleiden stijgen. De inspanningen op het onderwijssterrein zullen dus ook gericht moeten zijn op aanbodbevordering van hoger opgeleiden.

## Budgetair gevolg arbeidsparticipatie

Hierboven is besproken hoezeer participatie helpt bij het wegnemen van problemen van vergrijzing en sociale cohesie. Hogere participatie is mogelijk als we ons rekenschap geven van de eisen die dit stelt aan een adequaat beleid ten aanzien van arbeid en zorg en een toereikend opleidings- en scholingsbeleid voor laagproductieven. Ook is aangegeven hoe het onderwijsbeleid van invloed kan zijn op de inkomensverdeling, die langs diverse wegen de economische groei en daarmee de werkgelegenheidsperspectieven beïnvloedt.

Zuiver ter illustratie geeft [tabel 1](#) mogelijke effecten van participatiebeleid. Bij ongewijzigd beleid zal het aantal inactieven jonger dan 65 jaar toenemen, hetgeen begrijpelijk is gezien onder meer de toegenomen participatie en de veroudering van de beroepsbevolking. Het CPB raamt deze stijging voor 2020 op 440.000 personen. Wat zouden de effecten zijn als we deze stijging in het beroep op de sociale zekerheid voor de helft zouden weten om te zetten in werkgelegenheid? De tabel geeft de effecten van deze exercitie. Door de hogere participatie zal de economische groei in 2020 uiteindelijk cumulatief drie procent hoger uitkomen. Door het geringere beroep op de sociale zekerheid en het noemereffect zullen de uitgaven terzake dalen. Terwijl andere (niet-demografische) uitgaven kunnen meegroeien met het bbp, zien we per saldo een verbetering in het budgettaire beeld van de publieke sector van bijna één procent bbp. Met andere woorden: als er middelen nodig zijn om de beleidsintensivering voor een verhoogde participatie te bewerkstelligen, zullen er bij een succesvol beleid ook baten zijn waardoor deze opgevangen kunnen worden.

**Tabel 1. Overheidsbudget in 2020: basispad en participatiebeleid, in procenten bbp**

	Uitgaven		ontvangsten	
	Basispad	participatie- Beleid	basispad	participatie- beleid
sociale zekerheid	13,9	13,1		
overige uitgaven	34,1	33,9		
<b>totaal</b>	<b>48,0</b>	<b>47,0</b>		
belasting en premie			22,5	22,4
overige ontvangsten			25,2	25,2
<b>totaal</b>			<b>47,7</b>	<b>47,6</b>
<b>EMU-saldo</b>			<b>- 0,3</b>	<b>+0,6</b>

Bron: SZW berekeningen op basis van C. van Ewijk e.a., Ageing in the Netherlands, CPB, Den Haag, 2000, waaraan ook het basispad is ontleend.

## Conclusie

Arbeidsparticipatie is voor veel van de hierboven genoemde ontwikkelingen zowel doel als middel. Het is doel waar het gaat om sociale cohesie en middel ter versterking van het economisch draagvlak voor onze verzorgingsstaat. Naast het combineren van arbeid en zorg, vormt scholing een sleutel voor een hogere participatie, met name waar het gaat om de verdien capaciteit van laag betaalden te vergroten alsook om het aanbod van hoog opgeleiden te verbeteren.

Dit laatste aspect danken we aan Tinbergen, die er steeds op uit was wetenschappelijke inzichten ingang te doen vinden in het beleid. De Tinbergenlezingen vormen een geslaagde voortzetting van deze traditie

1 Pascale Peters, *The vulnerable hours of leisure*, Thela Thesis, Amsterdam, 2000.

2 W. Groot en H. Maassen van den Brink, Vanwege het hogere inkomen accepteren we steeds meer werkdruk, *Het Financieele Dagblad*, 9 augustus 2000.

3 SCP, *Sociaal en cultureel rapport 1996*, SCP, Den Haag, blz. 411.

4 B. Cantillon, *Social protection, gender and family issues*, paper gepresenteerd op de conferentie 'Social protection as a productive factor', Porto, 13-15 april 2000.

5 LISV, *Vrouwen, (werk)omstandigheden en arbeidsongeschiktheid*, LISV, Amsterdam, januari 2000, blz. IV.

6 SCP, *Sociaal en cultureel rapport 2000*, SCP, Den Haag, blz. 65.

7 WRR, [Doorgroei van arbeidsparticipatie](#), Sdu, Den Haag, 2000, blz. 151, 163.

8 SCP/CBS, *Armoedemonitor*, SCP, Den Haag, november 1999, blz. 24. De lage inkomensgrens vertegenwoordigt een welvaartsniveau dat overeenkomt met de koopkracht van een bijstandsuitkering in 1979.

9 A.B. Atkinson, L. Rainwater en T.M. Smeeding, *Income distribution in OECD countries: the evidence from the Luxembourg income studies*, Parijs: OESO, 1993; Ministerie van SZW, *Sociale nota 1999*, Sdu, Den Haag, blz. 71; G.J.M. de Vries (red.), *Inkomen en overheid*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1994, blz. 188; OESO, *Trends and driving factors in income distribution and poverty in the OECD area*, Occasional papers nr. 42, OESO, Parijs, augustus 2000.

10 CPB, [Macro economische verkenning 2001](#), Sdu, Den Haag, 2000, blz.144.

11 A.B. Atkinson, The changing distribution of income: evidence and explanations, *German Economic Review*, februari 2000, blz. 3-18.

12 Ministerie van SZW, *De Nederlandse verzorgingsstaat*, Sdu, Den Haag, 2000, hoofdstuk 8.

